

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2007/2008



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS.

ADAPTAÇÃO DO CONCEITO DE OPERAÇÕES BASEADAS EM EFEITOS AO PROCESSO DE PLANEAMENTO DA NATO

**António da Silva Cardoso
MAJ INF**



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**ADAPTAÇÃO DO CONCEITO DE OPERAÇÕES
BASEADAS EM EFEITOS (EBAO) AO PROCESSO DE
PLANEAMENTO DA NATO**

MAJ INF António da Silva Cardoso

Trabalho de Investigação Individual Final do CEMC

Lisboa, 2008



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**ADAPTAÇÃO DO CONCEITO DE OPERAÇÕES
BASEADAS EM EFEITOS (EBAO) AO PROCESSO DE
PLANEAMENTO DA NATO**

MAJ INF António da Silva Cardoso

Trabalho de Investigação Individual Final do CEMC

Orientador: TCOR CAV Nuno Gonçalo Vitória Duarte

Lisboa, 2008



Agradecimentos

Para que a elaboração deste trabalho fosse possível, beneficiei do auxílio de várias pessoas, sendo pois da mais elementar justiça expressar o meu sincero reconhecimento e gratidão.

As minhas primeiras palavras são dirigidas ao meu orientador, Tenente-Coronel Nuno Gonçalo Vitória Duarte. Agradeço todo o apoio que me dispensou e, em especial, as sugestões que se dignou apontar-me, possibilitando a concretização deste trabalho.

Uma palavra de agradecimento muito especial ao Tenente-Coronel Francisco José Ferreira Duarte, pela permanente disponibilidade e paciência demonstradas. Os valiosos esclarecimentos, contribuíram de forma decisiva para a análise do tema em estudo.

Ao Exmo. MGEN Manuel Diamantino P. Correia, ao Sr. COR PILAV Luís Durães, aos Doutores Paul Scott, e John Redmayne, com quem tive o grato prazer de discutir este tema, o meu agradecimento pelo prestimoso auxílio.

A todos, bem hajam e muito obrigado.



Índice

1. Introdução.....	1
2. Enquadramento conceptual da Effects-Based Approach to Operations.....	6
a. Antecedentes nos Estados Unidos da América.....	6
b. Conceito de Effects-Based Approach to Operations na NATO	8
(1) Antecedentes na NATO.....	8
(2) Considerações gerais sobre o conceito	10
(3) Princípios de Effects-Based Approach to Operations	12
(4) Base conceptual	13
(5) Funções de Effects-Based Approach to Operations	14
3. Alterações ao Operational Planning Process	19
a. Considerações sobre o actual Operational Planning Process	19
(1) Arte Operacional	20
(2) Desenho Operacional.....	21
b. Contributos da Effects-Based Approach to Operations para o Desenho Operacional.....	21
c. Fase I – Iniciação.....	23
d. Fase II – Orientação.....	24
e. Fase III – Desenvolvimento do Conceito	26
f. Fases IV e V – Desenvolvimento e Revisão do Plano	26
4. A implementação e perspectivas de futuro do conceito de EBAO na NATO e em Portugal.....	28
a. NATO	28
(1) Implementação do modelo	28
(2) Implicações na área do Operational Planning Process	30
(3) Implicações ao nível das estruturas de comando e controlo.....	30
b. Portugal.....	33



5. Conclusões.....	34
6. Recomendações	40
Referências Bibliográficas.....	41
APÊNDICES	
Apêndice A – Corpo de conceitos	
Apêndice B – Análise de sistemas e <i>Knowledge Development</i>	
Apêndice C – <i>Execução</i> no contexto da EBAO	
Apêndice D – <i>Avaliação</i> no contexto da EBAO	
Apêndice E – Resumo de entrevistas	
ANEXOS	
Anexo A – Descrição dos <i>Instrumentos do Poder</i>	
Anexo B – Modelo da EBAO para a NATO	
Anexo C – Sequência de acções para o planeamento baseado em <i>efeitos</i>	
Anexo D – Perspectiva gráfica dos elementos PMESII	
Anexo E – Explicação dos sistemas PMESII	
Anexo F – Alterações ao desenho operacional	
Anexo G – Exemplo da integração do conceito de EBAO no OPP	



Resumo

O actual ambiente operacional, que constitui a realidade em que a NATO se insere, conta com várias ameaças de natureza global e com resultados cada vez mais letais, onde se destacam o terrorismo e as armas de destruição massiva. Ao nível da NATO, já em 1999 se tinha consciência desta realidade, referenciada no respectivo conceito estratégico, visualizando-se tendências de evolução no sentido de uma crescente complexidade. Havia pois a necessidade premente de se enveredar por um processo de transformação, que permitisse a adaptação aos novos desafios de segurança e foi no decurso deste processo que surgiram novos conceitos operacionais, estudando-se necessariamente as melhores formas de adaptação entre si.

É neste contexto que surge este trabalho, e com o qual se pretende analisar as implicações que decorrem da adaptação do conceito de *Operações Baseadas em Efeitos* ao *Processo de Planeamento Operacional* da NATO, tendo contudo presente que se trata de um processo em evolução, na medida em que não existem ainda decisões definitivas.

Neste estudo foi empregue o método científico, com recurso ao modelo dedutivo, tendo-se apoiado tal metodologia em pesquisa documental e realização de entrevistas.

Organizou-se o estudo em três partes: Na primeira fez-se uma abordagem conceptual para clarificar o conceito de *Operações com Base em Efeitos*, ao mesmo tempo que se identifica a razão do desenvolvimento deste conceito; Na segunda analisam-se as alterações que podem vir a ser incorporadas no *Processo de Planeamento Operacional* da NATO como resultado da aplicação do conceito de *Operações com Base em Efeitos*; Por último referimo-nos aos contornos de desenvolvimento do conceito na NATO e também a forma como o mesmo está a ser observado no âmbito das Forças Armadas portuguesas. Concluiu-se que: Numa realidade em que o *instrumento do poder militar*, no âmbito da NATO, por si só não permite resolver situações de crise e conflito, o conceito de *Operações com Base em Efeitos* viabiliza a integração daquele, com outros *instrumentos do poder* no sentido de permitir a resolução das referidas situações; Da adaptação do conceito em apreço ao OPP, não resultam para este alterações de grande vulto, verificando-se a necessidade de integração de medidas pontuais orientadas para a cooperação do instrumento militar com outro tipo de actores, que pertencem a instrumentos não-militares.



Abstract

The current operating environment, in which NATO functions, has various types of threats, global in nature and with devastating lethal results, such as terrorism and weapons of mass destruction. Already in 1999, NATO was aware of this, as it is referenced in its strategic concept, and saw the need to embark on a process to allow transform to the new security challenges. During this process, new operational concepts emerged and study is the best way to adapt to each other.

This work seeks to analyse the implications arising from the adjustment of the concept of Effects-Based Operations in NATO Operational Planning Process. However, this is an evolving process, insofar that there are no final decisions yet.

This study used the deductive model of the scientific method, and it was supported by documentary research and interviews.

The study is organized into three parts: First, a conceptual approach to clarify the concept of effects-based operations, while identifying the reason for developing this concept is explained; Second, this work examines the changes that may be incorporated into the NATO Operational Planning Process as a result of applying the concept of Effects-Based Operations; Finally, review how these concepts can be developed and implemented into NATO and also the way in which it is being observed by the Portuguese Armed Forces.

It was concluded that: In a reality where NATO's military power can not completely resolve situations of crisis and conflict, the concept of Effects-Based Operations enables the integration of other instruments of power to allow the resolution of those situations; The adaptation of this concept into NATO's Operational Planning Process does not result in major changes, there is the integration of specific measures geared towards the cooperation of the military instrument with other players, who belong to non-military instruments.



Palavras chave

Effects-Based Approach to Operations

Effects Planning

Effects Execution

Effects Assessment

Engagement Space

Knowledge Development



Lista de abreviaturas

ACO	<i>Allied Command Operations</i> (Comando Aliado de Operações)
ACT	<i>Allied Command Transformation</i> (Comando Aliado de Transformação)
Bi-SC EBAO WG	<i>Bi – Strategic Command EBAO Working Group</i>
CA	<i>Comprehensive Approach</i> (Abordagem Abrangente)
CAFJO	<i>Concepts for Alliance Future Joint Operations</i> (Conceitos para Operações Conjuntas Futuras da Aliança)
CAEL	<i>Commander's Approved Effects List</i> (Lista de Efeitos Aprovada pelo Comandante)
CEP	<i>Civil Emergency Planning</i> (Planeamento Civil de Emergência)
CJSOR	<i>Combined Joint Statement Of Requirements</i>
CoA	<i>Course of Action</i> (Modalidade de Acção)
CoG	<i>Center of Gravity</i> (Centro de Gravidade)
CONOPS	<i>Concept of Operation</i> (Conceito de Operação)
CPG	<i>Comprehensive Political Guidance</i> (Directiva Política Abrangente)
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico-Militar
DJTF	<i>Deployable Joint Task Force</i> (Força Tarefa Conjunta Projectável)
DP	Decisive Points (Pontos Decisivos)
EBAO	<i>Effects-Based Approach to Operations</i> (Abordagem das Operações com Base em Efeitos)
EBO	<i>Effects-Based Operations</i> (Operações Baseadas em Efeitos)
EM	Estado-Maior
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
FAD	<i>Force Activation Directive</i> (Directiva de Activação de Forças)
GOP	<i>Guidelines for Operational Planning</i> (Orientações para o Planeamento Operacional)
HQ SACT	<i>Headquarters Supreme Allied Command Transformation</i>
ID	<i>Initiating Directive</i> (Directiva Iniciadora)
IMS	<i>International Military Staff</i> (Estado-Maior Militar Internacional)
JCL	<i>Allied Joint Command Lisbon</i>



JFC	<i>Joint Force Commander</i>
JCO	<i>Joint Co-ordination Order</i> (Ordem de Coordenação Conjunta)
JTF	<i>Joint Task Force</i>
LOE	<i>Limited Objective Experiment</i> (Experiência de Objectivo Limitado)
MC	<i>Military Committee</i> (Comité Militar)
MNE 4	<i>Multi-National Experiment 4</i> (Experiência Multi-Nacional 4)
MoE	Measures of Effectiveness (Medidas de Eficácia)
MoP	Measures of Performance (Medidas de Desempenho)
NAC	<i>North Atlantic Council</i> (Conselho do Atlântico Norte)
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organização do Tratado do Atlântico Norte)
NATO HQ	<i>NATO Headquarters</i> (Quartel-General da NATO)
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i> (Organização não Governamental)
NRF	<i>NATO Response Forces</i> (Força de Resposta da NATO)
OI	Organizações Internacionais
OPG	<i>Operational Planning Group</i> (Grupo de Planeamento Operacional)
OPP	<i>Operational Planning Process</i> (Processo de Planeamento Operacional)
PEC	<i>Political, Economic Civil</i> (Político, Económico, Civil)
PMESII	<i>Political, Military, Economic, Social, Infrastructural, Informational</i>
RB	<i>Reach-Back</i>
SACEUR	<i>Supreme Allied Commander, Europe</i>
SAE	<i>Stand Alone Event</i>
SHAPE	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>
SOPG	<i>Strategic Operational Planning Group</i> (Grupo de Planeamento Operacional Estratégico)
SPC	<i>Senior Political Committee</i>
S&R	<i>Stability and Reconstruction</i> (Estabilidade e Reconstrução)
TO	Teatro de Operações
USJFC	<i>United States Joint Forces Command</i> (Comando das Forças Conjuntas dos Estados Unidos da América)



1. Introdução

Na Cimeira da *North Atlantic Treaty Organization* (NATO)¹, realizada em RIGA no mês de Novembro de 2006, considerou-se que o ambiente de segurança continuará em mudança, caracterizando-se por ser complexo, global e evoluindo de forma imprevisível. Foi também assumido que no próximo período de 10 a 15 anos, o terrorismo de âmbito global e com resultados mais letais, a par das armas de destruição massiva, constituir-se-iam como as principais ameaças para a NATO.

Nesse mesmo evento também se concluiu que, a paz, a segurança e o desenvolvimento estão cada vez mais interligados, facto que aponta para uma maior cooperação e coordenação entre as organizações internacionais no desempenho dos respectivos papeis, no âmbito da prevenção e gestão de crises.

Tendo este cenário como enquadrante, a experiência operacional recente da NATO permite concluir que as acções militares, apenas por si só, não conseguem garantir a resolução de situações de emergência ou de crise (NATO, 2007b: i). Verifica-se a necessidade de os militares interagirem com outros actores não-militares, o que por sua vez, apela para uma abordagem das operações de forma global e integrada.

Foi pois com base na sensibilidade para esta nova realidade que, no final da referida Cimeira, foram publicamente difundidas orientações políticas para a continuidade da transformação da Aliança, para os 10 a 15 anos seguintes, incluindo orientações quanto às capacidades a desenvolver no seio da Organização² (NATO, 2006f). As capacidades a desenvolver necessitam de novas tecnologias, doutrinas e procedimentos que apoiem uma abordagem às operações cuja finalidade seja a aplicação, de forma coerente e clara, dos diversos instrumentos da Aliança produzindo efeitos globais que permitam por sua vez atingir o *estado-final desejado*.

Apesar de anteriormente àquela data estarem a ser desenvolvidos estudos na área da Abordagem das Operações com Base nos Efeitos (EBAO), estas orientações tiveram um efeito acelerador neste mesmo processo. Actualmente este assunto reveste-se de elevada importância, ainda mais pela sua transversalidade às diversas acções que estão a decorrer no âmbito do processo da transformação da NATO, que passou a assumir um papel

¹ Ao longo do trabalho, empregaremos por vezes simplesmente o termo Aliança, em substituição do acrónimo NATO.

² Directiva Política Abrangente (*Comprehensive Political Guidance*-CPG) – Difundida pelos Chefes de Estado e de Governo dos países membros da NATO, no final da Cimeira de Riga, em de 29 Novembro de 2006.



incontornável no processo desta mesma transformação. Pelo seu carácter transversal, e decorrendo dos processos em curso, afigura-se que tenha repercussões no Processo de Planeamento da NATO, processo este que ocorre nos planos militar e civil, bem como aos diversos níveis da Aliança.

É pela pertinência e actualidade deste assunto, que surge, no âmbito da Área de Ensino de Operações do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), este Trabalho de Investigação Individual (TII).

Tendo como cenário o actual ambiente operacional, pretendemos com este trabalho analisar as implicações que decorrem da adaptação do conceito de EBAO ao Processo de Planeamento Operacional (*Operational Planning Process* – OPP) da NATO, na forma de alterações que este venha a sofrer.

Dada a amplitude do processo de planeamento e dos diversos instrumentos de actuação da Aliança, torna-se necessário delimitar o objecto do estudo, circunscrevendo-o à análise das implicações que o conceito de EBAO poderá produzir no OPP, aos níveis estratégico e operacional. Para melhor fundamentar o estudo, decidiu-se abordar o desenvolvimento que este assunto teve nos Estados Unidos da América (EUA), o qual, em nosso entender se constitui como referência, nesta matéria. O reflexo deste processo nas Forças Armadas Portuguesas foi também analisado, fundamentalmente com o intuito de se verificar o que está a ser desenvolvido neste âmbito.

Tendo em atenção que o conceito de EBAO está em plena fase de estudo e de desenvolvimento no seio da NATO, estabeleceu-se o dia 30 de Abril de 2008 como data limite para a pesquisa necessária à elaboração do trabalho.

A metodologia de investigação escolhida para a elaboração do trabalho, foi a do método científico, com base no modelo dedutivo, apoiada na pesquisa bibliográfica e documental para reunir a informação disponível sobre o tema em apreço. Pretendeu-se reunir a informação necessária para se perceber a evolução do processo, nos EUA e fundamentalmente na NATO, visualizando quais as alterações introduzidas no Processo de Planeamento Operacional. Numa fase inicial procedeu-se à consulta de diversa documentação relativa ao tema bem como publicações e outros documentos relevantes, procedendo igualmente a conversas e entrevistas exploratórias com entidades de reconhecida competência e com acesso a informação sobre o assunto. Numa fase mais adiantada de recolha da informação, procedeu-se também à realização de entrevistas³ a

³ Sugere-se a consulta do Apêndice E, que contém o resumo das entrevistas realizadas.



entidades com experiência na matéria, quer no plano académico quer no âmbito do desempenho de funções em que tenham tido ou mantêm contacto com o desenvolvimento do conceito EBAO, na tentativa de o operacionalizar e também de o aplicar ao processo de planeamento.

Para uma melhor orientação do trabalho julgou-se adequado formular a seguinte questão central: Em que medida mudará o OPP da NATO pela aplicação do conceito de EBAO?

Para procurar obter resposta à questão central abordada formularam-se várias questões derivadas. Estas constituirão a base da análise e será através das respostas obtidas que se encontrará a solução para o problema colocado através da questão central. Indicam, assim, caminhos de procura e mantêm a orientação, evitando a dispersão. As questões derivadas formuladas são:

- QD 1 - Como surgiu a necessidade de desenvolver e aplicar o conceito de EBAO, no âmbito da NATO?
- QD 2 - Quais as alterações a efectuar no OPP da NATO, decorrentes da aplicação do conceito de EBAO?
- QD 3 – Quais os contornos da aplicação do conceito de EBAO na NATO e em Portugal?

As hipóteses identificadas para resposta às questões derivadas são as seguintes:

- H 1 (resposta à QD 1) – O conceito de EBAO surge como forma de viabilizar a integração do planeamento e execução das actividades do instrumento militar com o planeamento e execução das actividades dos outros instrumentos do poder, para fazer face à complexidade do ambiente operacional;
- H 2 (resposta à QD 2) – Será feita a adequação do OPP, para que seja possível a integração e coordenação do planeamento que decorre aos níveis estratégico-militar e operacional com o planeamento de nível estratégico-político da NATO, verificando-se um enfoque nos *efeitos* que decorrem das acções executadas, através da inclusão de considerações sobre *efeitos* no planeamento das operações;
- H 3 (resposta à QD 3) – O conceito de EBAO e a sua adaptação ao OPP, está neste momento em processo evolutivo na NATO, até que se desenvolva doutrina definitiva, verificando-se simultaneamente dificuldades de coordenação com os outros instrumentos do poder e dificuldades de consenso na aceitação do conceito.



O TII está organizado em três partes. Na primeira parte, faz-se uma abordagem teórica e conceptual do conceito de EBAO, possibilitando uma melhor compreensão de todo o tema abordado. Na segunda parte fazem-se algumas considerações sobre o actual OPP, apenas com a pretensão de recordar os aspectos mais significativos do mesmo, para de seguida se analisarem as alterações a introduzir ao OPP, quer nos elementos do desenho operacional, quer nas fases em que se articula, decorrentes da adaptação do conceito de EBAO. Cientes de alguma controvérsia que o desenvolvimento deste conceito tem suscitado, abordamos na terceira parte a situação actual referente ao desenvolvimento e tentativas de inclusão do conceito no seio da doutrina da NATO, referindo também os contornos gerais da forma como o assunto tem merecido a atenção das FFAA de Portugal.

Por fim, apresentaremos como conclusões algumas considerações com as quais se pretende dar resposta às questões derivadas e à questão central previamente formuladas, apresentando-se também breves recomendações que entendemos serem adequadas no domínio nacional e em particular para as FFAA.

Com o objectivo de facilitar a compreensão de conceitos específicos no âmbito da EBAO julga-se conveniente clarificar o significado de alguma terminologia, a qual será recorrentemente utilizada ao longo dos capítulos que se seguem, organizando-se assim um corpo de conceitos articulado em duas partes, cujo conteúdo principal é inserido nesta introdução⁴.

Dado o tema em apreço, entendemos ser adequado neste ponto transcrever o significado atribuído em ambiente NATO ao termo EBAO: “É a aplicação coerente e abrangente dos vários instrumentos da Aliança, combinados com a cooperação prática com os actores envolvidos não pertencentes à NATO, para criar os *efeitos* necessários por forma a alcançar os *objectivos* planeados e, em última análise, alcançar o *estado-final* NATO.” (NATO, 2006c: 2).

Estado-final NATO, “é entendido como o enunciado de uma situação acordada, clara e conclusiva, a qual é atingida pela verificação de um ou mais objectivos estratégicos determinados pelo *North Atlantic Council* (NAC)” (NATO, 2006c: 2).

Entende-se *Engagement Space* como sendo “a porção do ambiente estratégico no qual a Aliança decide empenhar-se, e onde a interacção de diferentes actores origina condições que podem ser aceitáveis ou inaceitáveis para aquela, face ao *estado-final*.” (NATO, 2007h: 2-1). Apesar de envolver o emprego dos *instrumentos* Militar, Político,

⁴ Sugere-se a consulta do Apêndice A (Corpo de conceitos)



Económico e Civil (*Military, Political, Economic, Civil* - MPEC), pode envolver elementos dos domínios político, militar, económico, social, infra-estruturas e informação, interagindo com outros sistemas no *engagement space* (NATO, 2007h: B-2).

Objectivo é “uma meta que é claramente definida e atingível no *engagement space* e essencial para os planos de Comandantes militares. Os objectivos, derivam do *estado-final* e são atingidos pelo resultado da agregação de *efeitos* pretendidos. A sua concretização permite que o *estado-final* seja alcançado.” (NATO, 2007h: 2-1).

Os *Efeitos* são “consequências acumuladas de uma ou várias acções verificadas no *engagement space* e que orientam mudanças na situação de um ou de vários domínios. A agregação de *efeitos* pretendidos permite alcançar os objectivos definidos.” (NATO, 2007h: 2-1). Os *efeitos* podem ser desejados, aqueles que têm impacto positivo para o alcançar de objectivos, e os indesejados, ou seja, originados por acções que perturbam ou colocam em perigo a prossecução de objectivos. Por este facto, os *efeitos* indesejados devem, na medida do possível, ser identificados e mitigados (NATO, 2007h: 2-4).

Acções, são os “processos de empregar qualquer instrumento da Aliança a qualquer nível do *engagement space*, para criar *efeitos* específicos que por sua vez permitem alcançar objectivos.” (NATO, 2007h: 2-1).

Por *Sistema*, “entende-se um grupo de elementos que interagem regularmente ou simplesmente interdependentes, com conexões funcionais, físicas e comportamentais e que formam um todo unificado. Os sistemas associados com a segurança nacional, incluem, entre outros o domínio político, militar, económico, social, infra-estruturas e informação.” (NATO, 2007h: 2-1).



2. Enquadramento conceptual da Effects-Based Approach to Operations

a. Antecedentes nos Estados Unidos da América

No livro, Complexity NETWORKING AND EFFECTS-BASED APPROACH TO OPERATIONS, de Edward Smith⁵, é referido que na sua essência, o conceito de Operações Baseadas em Efeitos, não é novo, sustentando-se tal posição na observação atenta das acções dos mais célebres governantes e militares em diversos conflitos e crises ao longo da história (2006: xvii). Refere o autor que existe um histórico bastante rico de acções baseadas em efeitos entendendo mesmo que se pode identificar uma linha de continuidade, segundo a qual, tem havido um enfoque na complexidade inerente à dimensão humana da competição e do conflito, com a qual se pretende atentar num fim designado, mais abrangente do que a destruição das forças inimigas e respectivas capacidades, tendo em conta o impacto que tais acções têm no comportamento humano e respectivas organizações ou até mesmo na sua vontade de combater. Dada esta complexidade, passa-se do campo dos *ways and means* puramente militares para a aplicação do *poder nacional*, no qual o *poder militar* é um dos elementos. Trata-se pois de uma forma de pensar as operações com base nos efeitos e que é caracterizada por ter em atenção os seguintes aspectos: Dimensão humana da cooperação, competição e conflitos; Abrange todo o espectro, desde a paz, crise, guerra e pós-conflito; Integração do poder nacional ou de uma coligação; A natureza complexa dos problemas e das soluções.

Nos EUA, este conceito tem sido reflectido em três escolas do pensamento militar (2006: xix): na Força Aérea⁶; no Corpo de Marines em simultâneo com as Forças Especiais do Exército⁷ e na Marinha⁸. Dadas estas origens diferenciadas, tem sido pois

⁵ O autor escreveu em 2003 uma outra obra, com o título “Effects-Based Operations. Applying Network Centric Warfare in Peace, Crisis and War”. A obra a que nos referimos no texto, é uma evolução a partir da anterior, tendo sido escrita em 2006, e a qual o autor menciona como uma evolução da primeira obra chegando ao ponto de falar de uma segunda geração de EBO. O autor refere ainda que passou para a forma escrita os seus pensamentos a pedido das chefias militares e devido à forma preocupante como evoluíam os conflitos do Afeganistão e do Iraque. Estas obras são publicações do *Command and Control Research Program*, do *Department of Defense*, dos EUA, programa este que visa esclarecer as implicações que a *era da informação* produz nos domínios da Segurança Nacional.

⁶ Foi onde surgiu o termo Operações Baseadas nos Efeitos. Reflecte a evolução ao longo de um período, em que o ponto de partida foi a inspiração no pensamento de Giulio Douhet, percorrendo-se um percurso até aos dias de hoje. Neste período, muito do trabalho foi orientado para o processo de *targeting*, com o emprego de *kinetic weapons*, e mais recentemente o conceito expandiu-se para o de operações de informação e o uso de *non-kinetic and non-lethal weapons*.

⁷ Neste caso, o pensamento não assumiu a designação de Operações Baseadas em Efeitos, mas sim *guerra de manobra*, por inspiração na *aproximação indirecta* de Liddell Hart, tendo em conta a necessidade que os dois tipos de forças sentiam em actuarem face a inimigos com vantagem numérica, onde a *guerra de atrição* teria resultados mais desfavoráveis.



sem surpresa e até com suficiente abertura, que a discussão em torno do tema em apreço se tem desenvolvido no seio das Forças Armadas dos EUA.

Esta discussão tem-se processado essencialmente em torno de duas questões: De que forma o conceito de *Effects-Based Operations* se adequa à doutrina militar existente e em que medida a auxilia a incrementar não só as capacidades de combate, mas também as capacidades nos domínios da prevenção e contenção dos conflitos, bem como na restauração da paz; Como se podem planear operações cuja inerente complexidade evita respostas claras aos tradicionais testes dos *ways, ends, and means*, e cujos resultados são difíceis de medir em tempo adequado para que sejam úteis aos Comandantes.

Os estudos destas matérias foram fundamentados em exercícios da Marinha dos EUA, entre 1999 e 2001, sendo acelerados pelos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 e pela evolução dos conflitos assimétricos no Afeganistão e no Iraque (2006: xxiii).

Dada a complexidade e instabilidade que caracterizam o mundo, características mais visíveis e consciencializadas após os ataques de 11 de Setembro de 2001, entende-se que a vertente militar assume os seguintes contornos (2006:1-4): Operações militares multi-dimensionais, patentes nas operações de estabilização pós-conflito, são a norma e não excepção; Acções militares que envolvem diferentes tipos de interacções, quer com actores congéneres quer com competidores assimétricos, ambos estatais ou não-estatais ou até mesmo entre indivíduos, grupos ou comunidades; Interacções que não têm delimitações claras em áreas, quer sejam de âmbito militar, social, político, diplomático ou económico.

As FFAA dos EUA devem assim estar preparadas para operarem unilateralmente ou em combinação com parceiros multinacionais ou inter-agências, para derrotarem qualquer adversário em quaisquer situações do espectro completo das operações militares⁸.

É este o enquadramento em que decorrem e decorrerão as operações das FFAA dos EUA, estando por isso a processar-se a respectiva transformação, precisamente para que seja possível alcançar o sucesso nestas condições.

Decorrente desta realidade, foi desenvolvido, desde 2002, o conceito de *Effects-Based Approach to Joint Operations* (Abordagem das Operações Conjuntas com Base em Efeitos). Este processo baseou-se na discussão e debate, conforme já foi anteriormente mencionado, tendo resultado na aprovação do *Commander's Handbook for an Effects-*

⁸ Também neste caso não assumiu a designação de Operações Baseadas em Efeitos, tendo sido seguida orientação semelhante aos Marines mas, com uma diferença, foram imensas as operações executadas com objectivos diplomáticos, económicos ou militares, em que não se verificaram acções de fogo por não ser adequado face aos esforços diplomáticos e políticos.

⁹ Joint Vision 2020. <<http://www.dtic.mil/jointvision/jvpub2.htm>> consultado em 10Abr08.



*Based Approach to Joint Operations*¹⁰, com data de 24 de Fevereiro de 2006. Este documento teve por finalidade difundir o conceito, não constituindo doutrina definitiva. Foi assim um documento provisório, que pretendia transmitir uma ideia geral sobre a Abordagem das Operações Conjuntas com Base em Efeitos, preenchendo o vazio que existia entre a doutrina conjunta aprovada e os conceitos relacionados com a transformação em curso. O referido *Handbook* apresentava definições dos conceitos devidamente harmonizados com a doutrina em vigor e com a que estava em desenvolvimento, constituindo uma plataforma de discussão sobre as *melhores práticas* que tenham dado provas do seu valor durante experiências, exercícios e operações. Constituiu assim, a resposta à necessidade sentida de uma publicação esclarecedora sobre a forma como as técnicas e procedimentos baseados nos efeitos podem ser empregues aos níveis estratégico e operacional, especificamente durante o planeamento, execução e avaliação de uma operação (JWF Center, 2006: i). Posteriormente, através do manual *Joint Publication 5.0 - Joint Operation Planning*, datado de 26 de Dezembro de 2006, o conceito de EBAO foi incorporado na doutrina conjunta das FFAA dos EUA.

b. Conceito de Effects-Based Approach to Operations na NATO

“Existem distintas dimensões de EBAO: uma diz respeito à harmonização dos vários instrumentos ao nível político-militar e que está primariamente ao nível do Quartel-General da NATO, mas que tem impacto no ACO; a outra consiste na implantação prática das *acções – efeitos – objectivos – estado-final* NATO, aos níveis estratégico e operacional.” (NATO, 2007h: 2). Cientes desta realidade, as considerações conceptuais que efectuaremos serão fundamentalmente direccionadas para os níveis estratégico-militar e operacional.

(1) Antecedentes na NATO

O desenvolvimento deste conceito está particularmente fundamentado nas experiências operacionais do Afeganistão e do Kosovo e na consequente convicção de que as acções militares, por si só, não são suficientes para resolver situações de emergência ou de crise. Esta constatação aponta para a necessidade da interacção entre actores militares e não-militares, e da qual decorre uma abordagem às operações numa perspectiva mais abrangente. Nas estruturas da NATO, a experimentação destes conceitos iniciaram-se

¹⁰ Sob tutela do *Joint Warfighting Center / United States Joint Forces Command* (USJFC).



durante o ano de 2003, tendo por enquadramento o processo de transformação da Aliança para fazer face aos desafios de segurança do século XXI (NATO, 2007b: i). No campo da experimentação, a *Multi-National Experiment 4* (MNE)¹¹ foi aquela que pelos resultados originados, permitiu retirar considerações mais explícitas acerca das implicações que o conceito pode ter na NATO, considerações essas que foram tomadas em conta para o desenvolvimento deste conceito¹² (Redmayne, 2008).

O *Military Committee* (MC), em 06 de Maio de 2005, reconhecendo o impacto que o conceito de EBAO poderia ter no âmbito do processo de transformação da NATO, considerando-o conjuntamente com outros conceitos futuros de operações da Aliança, incumbiu o *Allied Command Transformation* (ACT) de prioritariamente produzir um documento com o conceito de EBAO (NATO, 2005a). Encoraja os comandos estratégicos a desenvolver e experimentar novos conceitos e capacidades no âmbito de três objectivos transformacionais: Superioridade de decisão; Efeitos coerentes; e Projecção e sustentação conjunta.

Em resultado desta directiva, o ACT desenvolveu o documento *Concepts for Alliance Future Joint Operations* (CAFJO). Na fase inicial do desenvolvimento deste conceito pelo ACT, houve alguma inspiração no conceito semelhante que estava a ser produzido nas FFAA dos EUA, estando já entretanto mais adiantado¹³ (Durães, 2008).

Em Maio de 2006 foi formado no SHAPE e no HQ SACT um Bi – Strategic Command EBAO Working Group (Bi-SC EBAO WG), com a finalidade de desenvolver o conceito na sua vertente militar, culminando este trabalho em 04 de Dezembro de 2007 com a aprovação conjunta entre o Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) e o Headquarters *Supreme Allied Commander Transformation* (HQ SACT) da versão final de um *Pré-Doctrinal EBAO Handbook*¹⁴, sendo difundido de imediato a toda a estrutura NATO. Este documento tem permitido, de forma provisória, a consciencialização e o ensino sobre EBAO, bem como a forma do conceito se relacionar com os procedimentos actuais de planeamento e conduta das operações, sendo por isso considerado o primeiro

¹¹ A MNE 4 teve por finalidade, explorar conceitos e ferramentas de apoio para EBAO no âmbito de operações de estabilização com crescentes níveis de conflito, de forma a apoiar o desenvolvimento de futuros processos, organizações e tecnologias, ao nível operacional de comando. Para o efeito foi testado um conceito de operações de abordagem a operações multinacionais com base em efeitos, promulgado para este efeito e desenvolvido pelos países participantes (Austrália, Canadá, Finlândia, França, Alemanha, Suécia, Reino Unido e EUA) na MNE 4, sob a liderança do USJFCOM.

¹² Sugere-se a consulta do Apêndice E, onde consta o resumo da entrevista realizada a John Redmayne.

¹³ Entrevista ao Sr. COR Pilav DURÃES (Oficial da FAP, que desempenhou funções no ACT e que integrou este WG). Sugere-se a consulta do Apêndice E.

¹⁴ Na sequência da posição tomada pelo MC em 06Jun06, o SHAPE e o HQ SACT formaram um grupo de trabalho EBAO (EBAO WG), com elementos de ambos os comandos, para desenvolvimento do conceito.



passo na direcção de posterior desenvolvimento de doutrina sobre EBAO. O processo de planeamento descrito neste documento, será introduzido em detalhe na versão ACO GOP, actualmente em processo de revisão. No documento que o difunde é referido de forma explícita que não deve ser entendido como servindo de base para a implementação do conceito EBAO, nem servir de motivo para alterar procedimentos ou estruturas de Estados-Maiors. Esta publicação cumpre três finalidades: resumir o enquadramento conceptual das EBAO; sugerir como o conceito pode ser aplicado aos actuais procedimentos de planeamento e conduta de operações, e a forma de interacção entre os níveis operacional, estratégico e politico-militar no âmbito do Sistema NATO de Resposta a Crises; permitir a discussão construtiva e auscultar opiniões relativamente à incorporação a longo prazo na doutrina Aliada (NATO, 2007h). Foram pedidas opiniões sobre o Pré-Doctrinal EBAO Handbook até 01 de Março de 2008, com o objectivo de integrar posteriormente no processo de desenvolvimento da doutrina.

(2) Considerações gerais sobre o conceito

À semelhança da situação descrita no caso dos EUA, também no ambiente NATO tem havido alguma discussão sobre o assunto, em que o ponto de partida é a já habitual interrogação se o conceito de EBAO será algo totalmente novo. A resposta a esta questão anda normalmente em torno da seguinte ideia: “Apesar da linguagem associada à EBAO poder parecer nova, a ideia de que *efeitos* e *acções* são, e sempre foram, elementos dos processos de análise, planeamento, execução e avaliação, normalmente associados às operações militares, não é novidade.” (NATO, 2007h: 1-1).

O conceito de EBAO, orienta-se especialmente pela combinação de actividades militares com actividades não militares, para influenciar o comportamento e as capacidades de outros actores, por forma a criar *efeitos* que permitam a concretização de *objectivos* que por sua vez contribuam para o *estado-final desejado*. Ou seja, planeiam-se, executam-se e avaliam-se as operações para se produzirem os *efeitos desejados*, através de uma compreensão *holística*¹⁵ e dinâmica dos diferentes actores e da forma como estes interagem no seio de um ambiente complexo e multidimensional (NATO, 2007b: 1).

É pois importante que os Comandantes e respectivos Estados-Maiors (EM) tenham consciência que as *acções* que se executam numa operação, originam *efeitos*

¹⁵ Relativo a holismo - Concebe a realidade como um todo. (Holismo - método em que, para explicar um fenómeno particular ou individual, se deverá analisá-lo como resultante de um conjunto de acções) <<http://www.infopedia.pt>> consultado em 10Mar2008.



desejados, mas também *efeitos* indesejados, quer se planeiem ou não (NATO, 2007h :1-1). O conceito EBAO focaliza-se assim em *efeitos* que resultam de *acções*, os quais por sua vez influenciam o comportamento e as capacidades dos actores permitindo atingir *objectivos* e o *estado-final* desejado. Não se pretende definir o papel de cada actor, na medida em que a interacção pretendida, não implica que as forças militares controlem as organizações civis, ou vice-versa. Sabendo-se que as acções destes dois tipos de actores podem ter influências mútuas, pretende-se sim compreender a interdependência destas acções, sendo crucial para que se consigam gerar as sinergias essenciais à resolução de crises (NATO, 2007b: 1).

Tomando como enquadramento a definição NATO de EBAO já anteriormente apresentada, os *efeitos* a que nos referimos no ponto anterior, atingem-se com o emprego dos instrumentos da Aliança, de forma coerente e integrada, em cooperação com actores não-NATO e que estejam envolvidos nas operações.

Interessa contudo neste ponto fazer uma pequena reflexão de forma a visualizar-se quais serão estes instrumentos e em que medida estão sob o controlo da Aliança, ou pelo menos, de que forma esta poderá ter capacidade de influência para conseguir a cooperação necessária.

No âmbito do conceito estratégico da NATO, considera-se a preocupação por uma perspectiva mais alargada do conceito de segurança, sendo neste âmbito reconhecida a importância do poder político, económico e social, adicionalmente à indispensável dimensão de defesa. Já à época se relevava a importância de trabalhar de forma coordenada com outras organizações¹⁶. Por outro lado, na Comprehensive Political Guidance da Cimeira da NATO de 2006, é reforçada a ideia da evolução do ambiente de segurança global para níveis de maior complexidade, onde ganha relevo a necessidade da cooperação e coordenação com Organizações Internacionais (OI), pelo papel que estas têm na prevenção e gestão de crises. Esta é de facto a orientação geral para que apontam as lições aprendidas, obtidas a partir de operações e exercícios da NATO, no sentido de tornar possível a materialização do conceito alargado de segurança considerado no Conceito Estratégico da NATO¹⁷. Surge assim reforçada a ideia da necessidade de incrementar a capacidade e flexibilidade para conduzir operações nas quais, os esforços das várias

¹⁶ <<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>> consultado em 05Mar2008.

¹⁷ Em Operações e recentes, diversos Comandantes NATO enfrentaram dificuldades na cooperação e coordenação com outros actores não-NATO, ao nível operacional e tático. A complexidade, associada à insuficiente coordenação de emprego dos diversos instrumentos, pode causar efeitos indesejados.



autoridades, instituições, nações e outras forças militares não-NATO, tenham que ser coordenados para que seja possível alcançar os *efeitos* desejados. Ou seja, apesar de no seio da NATO não se desenvolverem capacidades, com fins apenas civis, existe contudo, a premência de melhorar a sua eficácia e a capacidade de cooperar e colaborar de forma mais efectiva na condução de operações em paralelo com vários actores não-NATO (NATO, 2006c: 1).

As dificuldades surgem quando se constata que nem todos os instrumentos do poder estão ao alcance da Aliança. Considerando os *instrumentos da NATO*, o *instrumento militar* é desde logo aquele que está à sua disposição, em conjunto com o *político*¹⁸, estando neste contexto os restantes instrumentos, *civil* e *económico*, claramente sob controlo dos países membros e actores não-NATO¹⁹. Dada esta dispersão do controlo dos instrumentos do poder pode pensar-se que é difícil conseguir uma articulação de esforços, contudo, através do NAC poderia ser feito um esforço no sentido de levar os países membros a actuar de forma coerente, fazendo uso dos instrumentos do poder e dentro dos princípios de respeito da soberania, com os mesmos propósitos e no sentido de perseguir a finalidade pretendida ao nível internacional. O NAC poderia também influenciar as acções de OI e NGO, no sentido de colaborarem na resolução de crises. É nesta perspectiva que se entende o termo cooperação anteriormente referido. Numa perspectiva mais abrangente, *instrumentos do poder*, são as capacidades estratégicas ao nível da NATO, de outras OI e das nações, as quais podem ser empregues para influenciar o comportamento e capacidades de outros actores (NATO, 2007b: 2).

(3) Princípios de Effects-Based Approach to Operations

É desejável que a interacção e cooperação ocorra nos diversos níveis de decisão, desde o NAC até aos restantes níveis de decisão²⁰. Neste sentido verifica-se a necessidade de implementar práticas e procedimentos específicos a cada nível de decisão, bem como o encadeamento lógico entre *estados-finais*, *objectivos*, *efeitos* e *acções*. Adicionalmente e se possível, deve coordenar-se o planeamento militar e político da NATO, com o planeamento político, económico e civil não-NATO (NATO, 2007b: 3).

¹⁸ Inerente à actividade do NAC.

¹⁹ Para uma melhor percepção da dimensão dos *instrumentos do poder* aqui considerados, sugere-se a consulta do Anexo A no qual se encontram descritos os instrumentos da NATO, tal como são tratados na versão do PRÉ-DOCTRINAL EBAO HANDBOOK, datada de 04 de Dezembro de 2007.

²⁰ Nível estratégico, Operacional e Tático.



De acordo com o Pré-Doctrinal EBAO Handbook, existem vários princípios de EBAO que são aplicáveis aos níveis de decisão referidos anteriormente (NATO, 2-3):

- É uma filosofia que complementa outras filosofias, tais como a aproximação indirecta²¹ e *mission command*²²;
- Focaliza-se no *estado-final* e na determinação de *efeitos* que devem ser provocados de forma a influenciar o comportamento e capacidades de actores chave para atingir tal estado;
- Considera o *engagement space* como um sistema no qual todos os actores e entidades interagem para criarem *efeitos*;
- Requer a análise de sistemas e de sistemas de sistemas²³ para se compreender o relacionamento entre as *acções* e os *efeitos*;
- Requer a harmonização dos contributos dos vários instrumentos da Aliança e, quando apropriado, com as acções de estados soberanos (possíveis membros da Aliança) e com outros actores;
- Requer uma avaliação contínua da eficácia das acções e a adaptação do plano, se necessário.

(4) Base conceptual

O *estado-final* de uma operação NATO, bem como os seus *objectivos* estratégicos, são identificados e definidos no campo político pelo NAC, com base na assessoria militar, prestada pelas autoridades militares da NATO. Tendo em conta estes *objectivos*, o conceito de EBAO orienta-se por *efeitos* que resultam de *acções*, e que influenciam o comportamento e as capacidades de actores, contribuindo para o cumprimento de tais *objectivos*. Ou seja, as *acções* destinam-se a originar *efeitos* que, contribuem para alterações nas capacidades, comportamento e opiniões²⁴ dos actores, nos domínios do *engagement space*, bem como alterações no ambiente estratégico (NATO, 2007h: 2-4). Deduz-se assim que os *efeitos* podem ser de âmbito físico e não-físico, pretendendo-se

²¹ Aproximação indirecta – Exploração das vulnerabilidades morais e da força física do adversário, ao mesmo tempo que se evitam os seus pontos fortes. (NATO, 2007a: 4-22)

²² *Mission Command* - A responsabilidade do Comandante relativamente ao cumprimento da missão é indivisível, contudo a delegação de autoridade aos Comandantes subordinados e a responsabilidade destes para actuarem em apoio da intenção dos Comandantes superiores, inclui-se no princípio de descentralização. Desta forma fomenta-se o uso da iniciativa e promove-se a tomada de decisão adequada em tempo, através da liberdade de acção que os subordinados têm para actuarem quando surjam oportunidades que não estavam previstas. (NATO, 2007a: 5-3)

²³ Deve para isso conseguir-se a compreensão abrangente dos domínios PMESII e da forma como estes interagem, na perspectiva de constituírem um sistema de sistemas. (NATO, 2007h: 3-1)

²⁴ Entenda-se esta dimensão como a dimensão das percepções.



fundamentalmente com os *efeitos* físicos afectar as capacidades dos actores e com os *efeitos* não-físicos afectar os comportamentos, sendo estes últimos também referidos como o domínio cognitivo²⁵. Quer sejam enquadrados no domínio físico ou não-físico, os *efeitos* podem ser de duas categorias: *desejados* e *indesejados*²⁶.

O conceito tem por base um profundo conhecimento dos principais actores e dos respectivos comportamentos, observados nos diversos domínios do *engagement space*, o qual é adquirido com recurso a análise de sistemas. Este conhecimento é fundamental para que, no decurso do planeamento ao nível estratégico, sejam identificados os *objectivos* que permitem a materialização do *estado-final desejado* a atingir, bem como determinar quais os *efeitos* que concorrem para a verificação de tais *objectivos*. Sabendo-se quais os *efeitos* pretendidos, é possível determinar quais as *acções* requeridas a serem executadas de forma integrada por um espectro geral de actores, NATO e não-NATO. Feito este exercício ao nível estratégico, são assim transmitidos ao nível operacional os *objectivos*, os *efeitos* e as *acções* necessárias. No nível operacional repete-se o exercício para os *objectivos*, *efeitos* e *acções*, adicionando-se em termos de produto final as *tarefas* que serão atribuídas para execução ao nível tático²⁷.

Colocar o conceito de EBAO em prática, requer planeamento, execução e avaliação, tudo isto baseado na compreensão holística do *engagement space*. Ficam assim identificadas quatro áreas, as quais foram designadas por funções de EBAO.

(5) Funções de Effects-Based Approach to Operations

Neste processo de abordagem das operações, identificam-se quatro componentes ou funções: *Knowledge Development*; *Planeamento*; *Execução*; e *Avaliação* (EBAO HB : 2-7). A forma como estas funções se materializam, apesar de derivarem da análise do ciclo de Boyd²⁸, não se verificam sob a forma de um ciclo (NATO, 2006b: 12). Estas funções, são actividades relacionadas entre si e que se apoiam mutuamente, decorrendo de forma continua e sem sequência específica (NATO, 2007h: 2-7).

Quanto ao Knowledge Development, na prática as actividades realizadas no seu âmbito, permitem alimentar o sistema com informações que apoiam o normal

²⁵ Os efeitos físicos têm também de alguma forma repercussões semelhantes aos efeitos não-físicos.

²⁶ Como já anteriormente referido no corpo inicial de conceitos, os efeitos indesejados devem ser identificados e mitigados, se possível.

²⁷ Normalmente, ao nível dos Comandos de Componente.

²⁸ Observar, Orientar, Decidir e Agir.



processamento das restantes actividades (Scott, 2008). O *knowledge development* ²⁹, é conseguido através da análise dos diversos sistemas, desenvolvendo-se o conhecimento sobre os aspectos políticos, militares, económicos, sociais, infraestruturais e da informação (Political, Military, Economic, Social, Infrastructure, Information - PMESII)³⁰ que estão presentes no ambiente estratégico. Possibilita a compreensão das capacidades e comportamentos dos actores relevantes, bem como a sua interacção com o *engagement space* (NATO, 2007h: 2-7). Esta função constitui a base dos processos de decisão desenvolvidos ao nível político, estratégico, operacional e tático. Na sua essência consiste na integração de dados isolados, agregando-os num conjunto utilizável e perceptível de informação e contactos/relações³¹. Apoia o planeamento, a execução e a avaliação das operações, permitindo que se disponha de uma visão holística do *engagement space*, e ao mesmo tempo a compreensão integrada daqueles domínios e da forma como interagem. É um processo que decorre de forma contínua, adaptativa às diferentes circunstâncias e em que as diversas actividades acontecem em rede, requerendo pessoal especializado com experiência e treino, apoiando-se em tecnologias de informação ³² (NATO, 2007b: 6). A actual comunidade de informações da NATO, é crucial para o desenvolvimento destas actividades, quer pelas bases de dados com informações compiladas, que pelos analistas que já existem, e toda a estrutura de informações. Será com relativa facilidade que estas estruturas possam vir a adoptar a análise de sistemas, como uma metodologia analítica, desde que superiormente autorizado e com os recursos adequados. Actualmente existe uma capacidade limitada de análise dos domínios não-militares, disponível no *Intelligence Fusion Centre*, através de *Reach-Back* (NATO, 2007h: 3-5).

Relativamente ao *Planeamento*, espera-se que a introdução do conceito de EBAO permita desenvolver o OPP da NATO³³, com a intenção de incrementar a capacidade da Aliança para planear e conduzir operações em ambientes de grande complexidade, em cooperação com actores não-NATO e com instrumentos não-militares (NATO, 2007b: 6). Através do planeamento pretende-se melhorar, na medida do possível, a coordenação e sincronização das acções, entre os diferentes instrumentos em presença no *engagement*

²⁹ Neste âmbito, utiliza-se o termo *Knowledge* com o significado de "compreender a existência, composição, contexto, funcionalidade e afectividade dos sistemas existentes no *engagement space*". (NATO, 2007h: 3-1)

³⁰ No Anexo D apresenta-se a disposição gráfica dos elementos PMESII.

³¹ Contactos e relações pretendem significar a forma como os dados referidos se relacionam.

³² No Apêndice B é abordado com maior detalhe a análise dos sistemas, assim como o processo de desenvolvimento do conhecimento.

³³ O processo de planeamento operacional da NATO, está estabelecido nos seguintes documentos: NATO Crisis Response Manual; MC Directives; Allied Joint Operations Doctrine; e ACO Guidelines for Operational Planning.



space. À semelhança do actual processo, também se pretende que o planeamento no âmbito da EBAO seja conduzido em paralelo e de forma colaborativa, a todos os níveis³⁴, tendo origem no nível político, com a determinação do *estado-final* NATO, ou seja de que forma a NATO contribui para a finalidade assumida no plano internacional. Desejavelmente, devem identificar-se com antecedência as agências e organizações que desejem cooperar com a NATO, de forma a estabelecer relações de entendimento que permitam um planeamento lógico e atempado (NATO, 2007h: 2-8). Neste âmbito, pode mesmo acontecer que especialistas de outras organizações ou actores não-NATO, integrem os grupos de planeamento nos HQ NATO, estando este tipo de procedimentos a ser já treinado em exercícios da NATO³⁵.

Ainda sobre o *Planeamento*, este assunto constitui a nossa preocupação fundamental na elaboração deste trabalho, razão pela qual será mais desenvolvido no seguinte capítulo, no qual serão analisadas as alterações que previsivelmente introduzirá no OPP da NATO.

Quanto à *Execução*, identifica-se a necessidade de ocorrer simultaneamente o comando e controlo de forças militares e a sua interacção³⁶ com outros meios não-militares, permitindo a condução de acções integradas, coordenadas e sincronizadas, que concorram para a materialização de *efeitos* desejados. Isto só será possível através da harmonização entre os actores militares e civis (NATO, 2007b: 6).

As actividades inerentes a esta harmonização são enquadradas pelos seguintes propósitos (EBAO HB: 4-2): Incrementar a interacção da NATO³⁷ com os actores mais relevantes não-NATO, incluindo Nações, OI e NGO, para melhorar o planeamento e condução das operações da Aliança; As partes interessadas, devem partir de acções *ad hoc*, para relações mais institucionalizadas e padronizadas; Colmatar o *vazio* que se considera

³⁴ A todos os níveis, significa o nível da grande estratégia (nível político-militar no NATO HQ), o nível estratégico-militar (SHAPE), o nível operacional (JFCs) e durante fase de execução, o nível tático no terreno.

³⁵ Entrevista a Paul Scott. Sugere-se a consulta do Apêndice E.

³⁶ Esta interacção, está a ser desenvolvida no documento – Future Comprehensive Civil Military Interaction Concept (versão de 11Jul07). Este conceito é considerado um *facilitador chave* das EBAO, reconhecendo a convergência de propósitos (Objectivos) entre a Aliança e os actores não-NATO, e visa providenciar orientações para melhorar os mecanismos de interacção civil-militar para permitir e promover tal interacção (NATO, 2007d: 1).

³⁷ Esta interacção assume as seguintes formas: promover a consciencialização dos outros actores com base na boa vontade e mútua compreensão; Evitar conflitos entre os actores, através da partilha de informação, pelo respeito e transparência; Impulsionar os actores para que cooperem de livre vontade na gestão de crises, através de análise comum, interesses e objectivos partilhados; Conseguir coerência, através de planeamento colaborativo e actuação concertada, ao nível político-estratégico e também em todos os restantes níveis (EBAO HB: 4-2).



existir entre a actual Civil-Military Cooperation Policy da NATO e a interacção dos HQ NATO com os actores não-NATO; Formalizar estruturas e procedimentos *ad hoc* da NATO, incluindo a atribuição de responsabilidades entre o International Staff, o International Military Staff (IMS) e o Comandante estratégico e Comandantes subordinados.

Para que isto seja conseguido é necessário o envolvimento total dos diversos níveis da NATO. Existe assim já ao alcance dos Comandantes NATO um leque de opções que permite em certa medida alcançar a interacção com actores não-NATO, de que se relevam as seguintes (NATO, 2007h: 4-3): Tentativa do estabelecimento de relações de trabalho com determinados actores³⁸; Emprego dos recursos de âmbito não-militar que existem nas estruturas da NATO, em todas as fases das actividades militares da Aliança³⁹.

Considerando os níveis da grande estratégia (NATO HQ), estratégico-militar (SHAPE), operacional (JFC) e tático (Comando de Componente), cada um destes níveis tem os seus *objectivos* e *efeitos*⁴⁰ (NATO, 2007h: 4-3). No nível tático verifica-se a preocupação em executar as tarefas, necessárias ao cumprimento da missão, o que em última análise, permite alcançar os *efeitos* que se pretendem atingir aos níveis operacional e estratégico, enquanto que no nível operacional se procuram atingir os *efeitos* que permitam a verificação dos *efeitos* estratégicos desejados⁴¹. Nos níveis operacional e estratégico, a aplicação do conceito durante a execução requer a monitorização dos *efeitos*, considerando-se também essencial aferir o progresso para permitir uma adaptação constante às mudanças que acontecem no *engagement space* (NATO, 2007h: 2-8). Esta acção, é conseguida pelo recurso a duas importantes ferramentas métricas: *Measures of Performance* (MoP) e *Measures of Effectiveness* (MoE). Estas medidas são empregues no âmbito das actividades de execução das operações, mas elas estão de facto relacionadas com todas as áreas de actividade da EBAO. Ou seja, elas são planeadas durante as actividades de planeamento⁴², sendo equacionadas de acordo com a informação que se

³⁸ Nas seguintes modalidades: Continuidade da implementação da actual NATO CIMIC Policy and Doctrine, envolvendo por exemplo actores não-NATO no processo de planeamento; Envolvendo Actores não-NATO em acções de formação e treino, assim como em exercícios; Pela troca de representantes, havendo mesmo a integração em *Staffs* de ambas as partes.

³⁹ Envolver especialistas de Civil Emergency Planning (CEP) no apoio ao planeamento operacional; Emprego de especialistas em assuntos regionais, através de mecanismos como por exemplo o NATO Crisis Response System.

⁴⁰ Sugere-se a consulta a Anexo B.

⁴¹ Desenvolveu-se algo mais sobre as actividades de execução no Apêndice C.

⁴² Adiante, no capítulo dedicado ao planeamento, teremos oportunidade de ver como surgem estas medidas no decurso das diversas fases do OPP.



obtem do *knowledge development*, e são empregues no decurso da execução, mas no âmbito das actividades de avaliação, como observaremos de seguida.

Relativamente à *Avaliação*⁴³, esta incide sobre o *engagement space* e engloba a monitorização e a avaliação dos resultados que as *acções* induzem naquele, assim como dos *efeitos* associados a tais *acções*. Importa contudo notar que “a aplicação da EBAO presume adaptabilidade e não previsibilidade” (NATO, 2007h: 2-8), e por isso, naturalmente que os planos baseados nos *efeitos* requerem uma avaliação que decorre num ciclo contínuo, com origem nas *acções*, criação de *efeitos* que concorrem para *objectivos*, e terminando no *estado-final* alcançado, coligindo-se a informação necessária que permita aquilatar da necessidade de efectuar ajustamentos nos processos de planeamento e de decisão (NATO, 2007b : 7). Para conseguir isto utilizam-se dois critérios de avaliação do *engagement space*: MoP e MoE.

Com as MoP, pretende-se aferir se as *acções* ou tarefas que se executam, estão a ser bem feitas - “are we doing things right”.

Já com as MoE, pretende-se avaliar de que forma o comportamento e capacidades dos sistemas são afectados pelas *acções* e tarefas que se executam. Por esta via tenta-se aferir as *acções* ou tarefas que se executam, são as mais apropriadas e adequadas – “are we doing the right things”.⁴⁴

Feita que está a abordagem conceptual necessária à compreensão do conceito, vamos agora analisar no próximo capítulo quais são de facto as implicações da sua aplicação ao processo de planeamento operacional da NATO, de acordo com a delimitação prevista para o trabalho⁴⁵.

⁴³ “Por vezes também referida como *avaliação da campanha*, a *avaliação do engagement space* é mais abrangente, compreendendo a avaliação das *acções* e dos *efeitos* ao nível-teatro, possibilitando uma avaliação holística *engagement space*, de nível estratégico, permitindo avaliar o progresso no sentido de alcançar as condições não militares, as quais sustentam o plano estratégico militar.” (NATO, 2007h: 2-8).

⁴⁴ No Apêndice D, desenvolve-se com mais detalhe a *avaliação* no contexto da EBAO.

⁴⁵ Focalizada nos níveis estratégico e operacional.



3. Alterações ao Operational Planning Process⁴⁶

a. Considerações sobre o actual Operational Planning Process

Sabendo que o processo está suficientemente difundido e conhecido, vamos apenas efectuar algumas considerações que se destinam a servir-nos de auxílio ao exercício que tentaremos fazer de seguida. Ou seja, partindo dos procedimentos e da metodologia definidos no actual OPP, pretende-se analisar de que forma são incorporados os aspectos específicos da EBAO, para de seguida se aquilatarem as implicações e alterações que daí surjam.

Na NATO existe o Sistema de Planeamento Operacional⁴⁷ que implementa um processo de planeamento operacional⁴⁸ e que permite o desenvolvimento de planos operacionais, de forma normalizada, atempada e eficiente, a todos os níveis de comando, sendo aplicável a todas as categorias de planeamento (NATO, 2005c: 1-1).

O OPP, é uma das áreas do sistema anteriormente referido e visa traduzir orientações estratégicas numa série de acções militares integradas, levadas a cabo por forças conjuntas e combinadas, para atingirem objectivos estratégicos de forma eficiente e com riscos aceitáveis (NATO, 2005b: 3-1). Este processo dá um relevo substancial à análise da situação e da missão para permitir compreender “o quê” deve ser executado, em que “condições”, e com que “limitações”. A partir desta apreciação, o processo centra-se em determinar “como” as operações devem ser idealizadas, o que é feito com base no desenvolvimento do desenho operacional (NATO, 2006a: 3-1).

Considerando-se os fundamentos do planeamento operacional, é dado especial relevo à ligação dos *objectivos militares* com o *estado-final desejado*, sendo também referido que se devem definir *critérios para medir o sucesso*⁴⁹, estando este associado à medida em que o *estado-final* é atingido (NATO, 2006a: 3-2).

⁴⁶ Lembramos que o teor deste capítulo está sustentado em documentos de trabalho difundidos pela NATO, que não têm o intuito de constituírem em doutrina definitiva e que se aguarda pela inclusão do conceito em doutrina conjunta, esta sim em desenvolvimento. Salvaguarda-se que a forma e a sequência como se abordam neste capítulo as alterações que se vislumbram no OPP, foi a que se julgou mais adequada para tratar o assunto com uma sequência lógica.

⁴⁷ A implementação do sistema engloba, entre outras, as seguintes áreas: Ferramentas de Planeamento, Princípios do Desenho Operacional, Processo de Planeamento Operacional, Activação de Forças (GOP, 2005:1-1).

⁴⁸ Nas *GOP Final Revision 1*, é explicado que a terminologia *planeamento operacional* deve ser entendida como o planeamento militar de operações, não significando que este planeamento ocorra somente ao nível operacional de comando (2005b: 1-1).

⁴⁹ Quando se abordarem as ferramentas do desenho operacional, este assunto será mais desenvolvido.



Com o OPP procura-se assim, descrever a sequência adequada das acções para se conseguirem condições militares que permitam alcançar os *objectivos* e o *estado-final desejado* (NATO, 2006a: 3-3). Um pouco baseados nesta premissa, os defensores do conceito da EBAO, dizem que o OPP se focaliza nos *objectivos* e não nos *efeitos*.

Ao abordar-se o OPP e antes de ter em atenção as fases nas quais se articula, deparamo-nos com dois conceitos que são incontornáveis: a Arte Operacional e o Desenho Operacional. Face à importância que estes conceitos assumem no OPP, interessa-nos rever algumas considerações sobre eles, fundamentalmente porque no âmbito do conceito que estamos a analisar também há algumas inovações nesta área, e que suscitam por vezes algumas opiniões mais controversas, questionando-se mesmo se fruto da evolução pretendida com este conceito, a noção de “arte” não poderá estar em causa.

(1) Arte Operacional

Por Arte Operacional entende-se “...o emprego judicioso das forças militares para alcançar objectivos estratégicos e/ou operacionais através da concepção, organização, integração e condução de estratégias de teatro, campanhas, operações e batalhas. “ (IAEM, 2005:39). Considera-se que é um aspecto essencial do planeamento operacional e que engloba qualidades como a proficiência, imaginação, criatividade e intuição, para planear e conduzir a projecção e o emprego de forças e capacidades conjuntas e combinadas, com apropriados meios, no âmbito de operações para estabelecer condições militares que permitam alcançar o *objectivo* e o *estado-final* (NATO, 2005b: 3-3). A Arte Operacional, na sua mais simples expressão, permite determinar quando, onde e com que finalidade as forças militares conduzem operações (NATO, 2006a: 3-3).

Nas *Guidelines for Operational Planning* (GOP) (2005b: 3-3) é referido que a Arte Operacional é aplicada no planeamento operacional, quando: Se formula a intenção para a operação e se visualiza a forma como a operação decorrerá; Se determinam as ligações necessárias entre o emprego tático da força e o alcançar de objectivos estratégicos e operacionais; Se estabelecem as linhas de operações de forma a poder sequenciar e sincronizar as *acções* e *efeitos*; Se desenharam as formas de alcançar o *estado-final* com os meios apropriados.

A arte operacional permite determinar a melhor forma (*ways*) de conduzir as operações, aplicando forças e capacidades disponíveis (*means*), para alcançar os objectivos (*ends*), de forma eficiente e correndo riscos aceitáveis. Na aplicação da arte operacional, impõem-se assim conseguir relacionar de forma lógica os “*ends, ways e means*”, fazendo



uso de conceitos e ferramentas que auxiliam a análise dos factores estratégicos e operacionais, bem como a compreensão dos requisitos operacionais, ao mesmo tempo que potenciam a criatividade e imaginação (NATO, 2005b: 3-5).

(2) Desenho Operacional

Queremos com isto referir-nos aos conceitos de desenho operacional e de ferramentas do desenho operacional em que estas são “...usadas segundo uma sequência lógica para desenhar as campanhas ou operações de grande envergadura com base numa cuidadosa apreciação da situação e análise da missão...” (IAEM, 2005:41).

O desenvolvimento do desenho operacional é fundamental para o planeamento operacional, representando a formulação de uma ideia geral da forma como se espera conduzir uma operação, baseada na *avaliação da situação, análise da missão e na intenção do Comandante*. Permite o desenvolvimento do conceito de operações, e posteriormente a elaboração dos documentos de planeamento (NATO, 2006a: 3-6).

A aplicação da arte operacional requer a compreensão de diversos conceitos e ferramentas de desenho operacional (NATO, 2006a: 3-6) merecendo-nos especial realce aqueles que são mais afectados pelas EBAO. Neste sentido, atentemos nos *objectivos*, nos *efeitos* e nas *acções*, e também com particular atenção nas *Measures of Effectiveness* e *critérios de sucesso* que com eles se relacionam.

O estabelecimento dos *objectivos* exige que sejam tomadas decisões acerca das condições ou efeitos a serem alcançados nos pontos decisivos. Para se determinar o nível de progresso e de sucesso com que se atingem os *objectivos*, desenvolvem-se as *Measures of Effectiveness* e *critérios de sucesso* (NATO, 2006a: 3-11).

Efectuada esta curta incursão no OPP em geral, pretende-se de seguida identificar as implicações que poderá vir a sofrer, na forma de alterações, ao nível do desenho operacional, e fundamentalmente ao nível de cada uma das fases do processo.

b. Contributos da Effects-Based Approach to Operations para o Desenho Operacional

Continuando no alinhamento da ideia de que o conceito de EBAO poderá introduzir algumas alterações na terminologia e metodologia do OPP (NATO, 2007j: 2), julga-se que é pertinente começarmos por sistematizar tais alterações ao nível do desenho



operacional e também no que concerne às ferramentas com que este é concebido⁵⁰. “O desenho operacional de EBAO é desenvolvido com base nas ferramentas do desenho operacional já existente” (NATO, 2007h: 5-9).

Ao longo deste trabalho já por diversas vezes se referiram elementos que pertencem às ferramentas do desenho operacional, tendo-se percebido que existem novas ferramentas, e que também existe um cuidado especial na forma como alguns destes elementos são tratados no âmbito dos diversos processos que se realizam dentro do modelo teórico do conceito de EBAO.

Equacionadas as ferramentas, há a necessidade de as articular de forma lógica, representando a ideia geral como determinada operação decorrerá, ou seja conceber o desenho operacional (NATO, 2006a: 3-6). A aplicação do conceito de EBAO ao desenho operacional, aponta de forma característica para a seguinte ideia: assegurar o relacionamento lógico entre o *estado-final*, *objectivos*, *efeitos e acções*, e também a harmonização das actuais *Guidelines for Operational Planning* (GOP), com os processos emergentes de EBAO (NATO, 2007h: 5-9).

Recentemente o conceito foi testado⁵¹, tendo sido feitas diversas sugestões de melhorias na área do desenho operacional (NATO, 2008: 5): O termo MoE, deveria ser apenas aplicado aos efeitos, reconhecendo-se a necessidade de continuar a mensurar e avaliar os *pontos decisivos (DP)*, *objectivos* e *estado-final*, mas devendo o mesmo efectuar-se com recurso a terminologia diferente para evitar confusões; Os *DP* materializam condições que devem ser alcançadas, mas não devem ser confundidos com os *efeitos*, pois são diferentes; *Branch Planning* continua a ser um aspecto importante a manter no desenho operacional, pela flexibilidade que concede; Deve dar-se enfoque aos actores, em detrimento dos sistemas (PMESII), permitindo uma utilização mais prática do desenho operacional.

Naturalmente que estas sugestões decorrem de iniciativas que visam o aperfeiçoamento dos conceitos, mas que requerem o acordo no fórum do EBAO WG para que sejam posteriormente submetidas a aprovação.

⁵⁰ No Anexo F apresentam-se possíveis alterações ao desenho operacional.

⁵¹ ENABLER 08 EBAO *Handbook Experiment*. Consistiu numa experiência realizada para validação do EBAO HandBook, sob a coordenação do *Joint Command Lisbon (JCL)*, sob a forma de *Stand Alone Event (SAE) Limited Objective Experiment (LOE)*.



c. Fase I – Iniciação

O Objectivo desta fase é estabelecer a necessidade de conduzir o planeamento operacional, bem como as orientações gerais e limitações a ter em conta naquele processo (NATO, 2005b: 4-7). As actividades de planeamento durante esta fase verificam-se primariamente ao nível estratégico, em estreita coordenação com o NAC e o MC, assim como com o JFC designado. Como complemento aos actuais procedimentos do OPP, nesta fase, e considerando o nível estratégico, são apontados para serem tomados em consideração os seguintes aspectos como sendo relevantes do ponto de vista da EBAO (NATO, 2007h: 5-1):

- Compreensão do problema no contexto do *engagement space*;
- Compreensão do contributo dos principais actores quer seja para o problema quer para a sua resolução, no contexto do *engagement space*;
- Compreender que interesses internacionais estão em jogo no contexto do *engagement space*;
- Desenvolvimento do *estado-final* NATO e *objectivos*.

O Grupo de Planeamento Operacional Estratégico (*Strategic Operational Planning Group* - SOPG), poderá consultar especialistas de outras agências NATO e não-NATO, para aconselhamento, de acordo com a operação e de forma a identificar potenciais pontos de atrito, para que seja possível obter harmonia relativamente a finalidades e esforços a desenvolver. Poderá mesmo ser julgado conveniente dispor de especialistas e de aconselhamento na área de Planeamento Civil de Emergência NATO (NATO CEP), no sentido de garantir que o planeamento de capacidades não-militares seja considerado de forma apropriada pelo pessoal militar que efectua o planeamento (NATO, 2007h: 5-2).

Pode assim considerar-se que as principais diferenças pela introdução de aspectos de EBAO⁵² nesta fase do OPP, derivam da perspectiva com que se entende e analisa o *engagement space*, para se coligir informação estratégica e operacional, e da forma como o grupo de planeamento operacional interage com especialistas de outras áreas, podendo mesmo haver apoio de especialistas de agências não-NATO, chegando ao ponto de integrarem o SOPG. Actualmente esta interacção está apenas prevista com especialistas de

⁵² No Anexo G, apresenta-se um quadro resumo para melhor visualização e percepção das especificidades de EBAO integradas nas diversas fases do OPP.



outras áreas funcionais e outras agências, mas sempre no âmbito das estruturas da NATO⁵³ (NATO, 2006a: 4-9).

d. Fase II – Orientação

Esta fase inicia-se ao nível estratégico com a recepção da *Initiating Directive* (ID) do NAC e ao nível operacional com a recepção da Directiva de Planeamento do Comandante estratégico (*Commander's Planing Guidance* – CPG) (NATO, 2005b: 4-10). De acordo com o OPP, o Comandante assessorado pelo Grupo de Planeamento Operacional (Operational Planning Group – OPG) faz a *avaliação da situação* para melhor conhecer a envolvente estratégica, as condições geográficas, hidrográficas e meteorológicas, assim como a situação das forças opositoras na área de operações, sendo este produto a base da qual se parte para a *análise da missão* (NATO, 2005b: 4-10).

Relativamente a especificidades introduzidas nesta fase pelo conceito de EBAO, é de relevar que a *avaliação da situação*, é feita nestas circunstâncias empregando uma das funções da EBAO – *knowledge development*, incidindo sobre o *engagement space*, e que serve de base de partida para a *análise da missão*.

Durante esta fase, o Comandante e o seu Estado-Maior (EM) devem orientar-se para os seguintes aspectos (NATO, 2007h: 5-2):

- Possibilitar o *knowledge development* através dos produtos da análise de sistemas, usando a matriz PMESII;
- Esclarecer os interesses, preocupações e capacidades dos actores não-NATO, situando-os no *engagement space*;
- Identificar os *objectivos* de nível operacional que suportam os *efeitos* e *objectivos* estratégicos, possibilitando estes que o *estado-final* NATO seja alcançado;
- Identificar os *efeitos* que apoiam os *objectivos* dos Comandantes de nível operacional e estratégico;
- Determinar como avaliar a evolução do processo de geração de *efeitos*, desenvolvendo as MoE.

Dadas estas particularidades relacionadas com EBAO, vamos tentar perceber como se materializam nos diversos passos que se executam nesta fase: *avaliação da situação*; *análise da missão*; e *desenho operacional*.

⁵³ A título de exemplo o que actualmente está previsto é que possam ser elementos de outros QG e agências da NATO, incluindo apoio técnico e análise operacional, providenciados pela NATO *Consultation and Control Agency* (NC3A) (NATO, 2006a: 4-9).



Para a *avaliação da situação*, recorre-se à análise de sistemas, utilizando a matriz PMESII⁵⁴, permitindo que o Comandante operacional compreenda o *engagement space*, bem como os *objectivos* e os *efeitos* que devem ser criados. Adicionalmente através deste mesmo sistema podem-se determinar as capacidades, comportamentos e interacções dos principais actores, assim como os *Center of Gravity* (CoG) e *objectivos*.

No que diz respeito à análise e interpretação do *engagement space*, possivelmente, poderão vir a ser introduzidas alterações na área das informações, introduzindo a metodologia analítica de análise de sistemas, podendo ser necessário aumentar também a capacidade de análise dos domínios não-militares (NATO, 2007h: 3-5).

Durante a *análise da missão*, o EM deve ter em consideração os diversos actores não-NATO presentes no *engagement space*, dando uma ênfase especial na forma como as respectivas preocupações, interesses e capacidades possam ter influência na prossecução dos *objectivos* operacionais.

Considerando os elementos que se abordam no *desenho operacional*, como já se percebeu, existe desde logo um elemento que tem um tratamento diferente, os *efeitos*. A identificação dos *efeitos* (desejados e indesejados) permite determinar as acções de uma forma mais abrangente, a partir de um espectro alargado de actores NATO e não-NATO.

Os *efeitos* derivam dos *objectivos* e permitem fazer a ligação entre estes e as acções, através da descrição das alterações que é necessário produzir em determinado sistema. Provocam comportamentos desejados e indesejados dos sistemas no seio do *engagement space*, permitindo aplicar os instrumentos do poder, quer sejam da NATO, dos seus países membros ou de actores não-NATO, para que se atinjam os *objectivos* estratégicos e operacionais. Neste ponto do processo de planeamento as principais actividades dos EM consistem em (Nato, 2007h: 5-4):

- Desenvolver a relação de *efeitos desejados*, que constituirão a base do subsequente planeamento e avaliação, ao mesmo tempo que identificam os *efeitos indesejados*, que poderão prejudicar a prossecução dos *objectivos*, podendo vir assumir a forma de *constrangimentos* ou *limitações*;

- Avaliar em que medida os *efeitos* previstos causarão impacto nos *objectivos* dos domínios *Political, Economic Civil* (PEC) e se tais impactos forem negativos, procedem à reavaliação dos *efeitos*, equacionando o custo risco/benefício;

⁵⁴ No Anexo E pode consultar-se informação detalhada sobre os sistemas PMESII.



- Simultaneamente alertar o Comandante relativamente aos *efeitos* gerados pelos instrumentos do poder PEC que possam ter impacto positivo ou negativo nos *objectivos* do escalão superior de comando;

- Analisar, comparar, testar e validar as propostas iniciais de *teaming* Azul, Verde e Vermelho, para possíveis *efeitos*, assegurando que permitem atingir os *objectivos*;

- Após a análise dos sistemas, o Comandante em conjunto com os representantes não-militares, revêem os *efeitos* desejados dos Azuis, Verdes e Vermelhos, procedendo de igual modo para as interacções entre eles. Após este ponto o Comandante tem condições para determinar quais os *efeitos desejados* dos Azuis, que têm maior probabilidade de cumprirem o *estado-final* NATO, sendo posteriormente refinados e sequenciados pelo EM, constituindo a lista de *efeitos* aprovada pelo Comandante (*Commander's Approved Effects List* – CAEL) e integrada na CPG.

Ainda na área do desenho operacional, planeiam-se mecanismos para medir a eficácia, posteriormente em plena execução, sendo assim designadas as MoE.

e. Fase III – Desenvolvimento do Conceito

Durante esta fase, ao nível operacional há um enfoque na determinação das *acções* e *recursos* necessários para se verificarem os *efeitos* previstos no desenho operacional (durante a fase de Orientação), após o que se inicia o desenvolvimento do *concept of operations* (CONOPS). Ao mesmo tempo, o comando estratégico está em pleno desenvolvimento do respectivo CONOPS, em estreita coordenação com o nível operacional, recebendo deste os dados necessários para elaborar as *Combined Joint Statement Of Requirements* (CJSOR).

Mais concretamente, ao nível operacional orientam-se os esforços para as seguintes acções (NATO, 2007h: 5-6): Revisão da CPG servindo de base a uma análise adicional; Formulação das *Course of Actions* (CoA) descrevendo a sequência das *acções* e dos *recursos* necessários para que se verifiquem os *efeitos desejados*; O Comandante selecciona a CoA.

f. Fases IV e V – Desenvolvimento e Revisão do Plano

Estando o CONOPS desenvolvido, em simultâneo com as CJSOR, são enviados pelo SACEUR para o NAC, através do MC, para aprovação. Quando o NAC aprova o conceito estratégico, emite a *Force Activation Directive* (FAD). Após a aprovação do



CONOPS, o processo continua com o desenvolvimento do plano, ao nível estratégico e operacional.

No nível estratégico, procede-se ao processo de geração de forças em paralelo com o desenvolvimento do plano estratégico⁵⁵. O processo de geração de forças, pretende satisfazer os requisitos do CJSOR, podendo neste caso haver actores não-NATO que contribuam com capacidades.

No nível operacional, não existem alterações relevantes para estas fases. Pode acontecer sim que ocorra a necessidade de se produzirem anexos adicionais ao OPLAN, considerando *efeitos*, *acções* e respectivas medidas métricas (NATO, 2007h: 5-7).

Um aspecto fundamental no planeamento da EBAO, é a elaboração de um plano de avaliação, devendo este incluir um plano de recolha de dados.

Durante a revisão do plano, deve dedicar-se especial atenção à verificação das ligações entre *objectivos*, *efeitos* e *acções*, assim como a eventuais alterações nas interacções dos domínios, garantindo que a coordenação é conseguida de forma a mitigar, na medida do possível, influências ou *efeitos indesejados*.

⁵⁵ Sempre em estreita coordenação com o nível operacional que também desenvolve o OPLAN.



4. A implementação e perspectivas de futuro do conceito de EBAO na NATO e em Portugal

a. NATO

(1) Implementação do modelo

Foi já anteriormente referido que em 06 de Maio de 2005 o MC incumbiu o ACT, apoiado pelo ACO, do desenvolvimento de um conceito de operações futuras em que a área de EBAO era prioritária (NATO, 2005a). Foi portanto a partir de tal momento que o conceito de EBAO começou a ser desenvolvido de forma oficial na NATO, tendo posteriormente o MC difundido a sua posição oficial sobre o conceito EBAO, em que antevia as implicações que este processo teria na NATO. Ao nível do MC antevia-se que seriam necessárias decisões e compromissos. Por um lado a decisão de quando e como implementar o conceito teria de ser de natureza política, já quanto a compromissos necessários para tal implementação seriam simultaneamente de natureza política e militar. No campo das implicações militares, preconizava a investigação da aplicação do conceito no contexto do planeamento operacional militar e de resposta a crises. Para a implementação seria necessário enveredar por um processo que permitisse validar as propostas do ACT e do ACO (NATO, 2006c). Encaminhavam-se ainda para o nível de decisão política os seguintes assuntos: De entre os domínios⁵⁶ considerados, quais os instrumentos não-militares NATO que poderiam contribuir para o conceito de EBAO; Como poderia a NATO assegurar a aplicação dos vários instrumentos de forma coerente e abrangente, no planeamento, execução, e avaliação, que se desenvolvem aos diversos níveis; No âmbito do conceito de EBAO, como poderia a NATO coordenar e cooperar, aos diversos níveis com actores não-NATO. Em suma, o MC procurava com esta posição que o NAC emitisse directivas relativas aos pontos anteriormente referidos e que aprovasse os princípios do conceito de EBAO.

Entretanto, o EBAO WG iniciou os seus trabalhos alcançando alguns progressos no desenvolvimento do conceito mas sem que até ao momento tenha havido resposta às orientações que o MC havia solicitado superiormente (NATO, 2007g: A-2).

O desenvolvimento do processo, nos aspectos e no campo da decisão militar tem vindo a avançar, mas nos aspectos relacionados com áreas civis e exteriores à NATO, e portanto na área de decisão política, tem sido protelado. Este facto tornou-se mais evidente

⁵⁶ Político, Militar, Civil e Económico.



quando se verificaram pontos de contacto do conceito de EBAO com a *Comprehensive Approach* (CA). Alias, actualmente nas estruturas superiores da NATO, a atenção incide particularmente na CA (Brito, 2008). Interessa neste ponto esclarecer os contornos da situação que levou ao aparecimento da CA.

Como já foi mencionado no capítulo em que se trataram os aspectos conceptuais de EBAO, esta foi uma iniciativa militar, baseada na experiência operacional da NATO, resultante de se considerar que os meios militares não permitiam por si só resolver situações de crise. Por outro lado, é também entendido que a resolução de crises passa por uma CA, de forma a conseguir-se uma gestão adequada e respeitando os mandatos e a autonomia de decisão dos diversos actores intervenientes. É pois nesta linha de orientação que a CPG da cimeira de RIGA, no seu parágrafo 10, oficializa a posição da NATO nesta matéria, sendo o *Senior Political Committee* (SPC) responsabilizado por desenvolver o conceito de CA, com o apoio permanente da *IMS/Plans & Policy Division*. O SPC, foi posteriormente incumbido de desenvolver um *Action Plan on CA*, com propostas pragmáticas que permitissem aperfeiçoar a aplicação coerente dos instrumentos de gestão de crises da NATO, bem como a cooperação prática com parceiros, aos diversos níveis. Pensava-se que esta iniciativa iria permitir colmatar a requerida orientação política na área de EBAO (NATO, 2007g: A-2). Mas como os progressos na área de CA têm sido lentos⁵⁷, havendo dificuldades de consenso em algumas áreas, estão a envidar-se esforços no sentido de se avançar com o processo mas seguindo outras direcções. Ao nível do IMS, entende-se que a aprovação final do conceito de EBAO não pode acontecer sem que previamente se verifique a aprovação da CA (NATO, 2007j: 1).

Já no que concerne ao conceito de *Stability and Reconstruction* (S&R) as perspectivas são melhores, esperando-se que venha a ser aprovado brevemente pelo NAC. Esta é de facto uma das alternativas a seguir para viabilizar a aprovação do conceito de EBAO, acreditando-se que o trabalho já desenvolvido nesta área possa vir a merecer o apreço ao nível político, por influência da aprovação do conceito de S&R⁵⁸, podendo também abrir novas perspectivas para a CA (NATO, 2007j: 2).

Abordando ainda outras medidas, adoptadas ao nível do SHAPE para permitir o desenvolvimento da EBAO, é de realçar que foi decidido baixar o nível de ambição dos

⁵⁷ O processo de aprovação do conceito ao nível do HQ NATO, está lento, e quanto a perspectivas de acordo no que concerne à interacção NATO/EU, não se espera que tal acordo esteja para breve (NATO, 2007j: 1).

⁵⁸ O conceito de S&R providencia uma nova filosofia que envolve maior autoridade para a ligação e relacionamento não-militar, ao nível do planeamento operacional e da execução.



Bi-SC para a EBAO, tentando-se progredir sem que exista a aprovação política ao nível do NAC. Nesse sentido o documento EBAO *Discussion Paper* será reestruturado, assumindo a designação de EBAO *Position Paper*, incidindo nos aspectos que do ponto de vista político são menos controversos e que por isso têm mais possibilidades de avançar, mantendo-se por isso mais no campo de acção militar (NATO, 2007j: 1).

Recentemente, foi também decidido atribuir a custódia de determinadas partes do EBAO *Handbook* para que possa ser revisto até ao final do primeiro semestre de 2008, tendo os diversos J(F)C assumidos as seguintes áreas: *Engagement Space Assessment* – JFC Brunsum; *Knowledge Development* – JFC Naples; *GOP Revision and Effects Based Planning* – JFC Lisbon (Duarte, 2008).

(2) Implicações na área do Operational Planning Process

O OPP está presentemente a ser objecto de revisão, e irá contemplar na sua nova versão *inputs* que advêm da implementação do conceito de EBAO. Contudo não são esperadas grandes alterações, pelo que este processo se constitui como uma evolução no contexto da transformação da NATO (Rossmanith, 2008).

O JCL tem a responsabilidade de coordenar os *inputs* relativos aos aspectos do Planeamento Operacional contemplados no EBAO *Handbook*, recebidos dos J(F)C, com a finalidade de os integrar no processo de revisão das GOP.

Foi também já referido o exercício ENABLER 08, como forma de treinar e testar a parte do EBAO *Handbook*, relativa ao planeamento operacional. Como resultado deste evento, foram já percebidos aspectos que necessitam de alteração, aguardando-se que os mesmos sejam tomados em consideração (Duarte, 2008).

(3) Implicações ao nível das estruturas de comando e controlo

A implementação do conceito EBAO, irá requerer o ajustamento das estruturas dos EM, bem como dos respectivos procedimentos. Este facto é uma realidade mas não somente provocado pelo conceito de EBAO, deriva também das alterações que estão a ser equacionadas para introduzir ao nível da estrutura de comando e controlo da Aliança (Rossmanith, 2008).

A ocorrerem alterações com vista também à implementação da EBAO, as estruturas dos EM deveriam ser formadas a partir dos recursos humanos das áreas funcionais dos EM tradicionais (J1 -9), constituindo-se células, que se assumem como *pools*, formadas por



especialistas e organizadas de forma flexível nas seguintes áreas (NATO, 2007h: 6-6): *knowledge development, planeamento, execução e avaliação de áreas funcionais*.

Pese embora o facto dos comandos estratégicos desaconselharem a fundamentação no EBAO *Handbook*, para que se procedam a alterações de procedimentos e estruturas de EM (NATO, 2007h: 2), ao que parece tal está já a ser pensado, sendo disso exemplo os estudos do Joint Command Lisbon (JCL) no sentido de encontrar uma forma de reorganizar o EM para ter melhor capacidade de resposta face à transformação da NATO e das respectivas estruturas de comando, podendo também adequar-se à implementação do conceito EBAO (Duarte, 2008).

Ao nível do JCL, o conceito de EBAO tem merecido uma cuidada atenção, quer pela participação activa de elementos deste comando em grupos de trabalho que desenvolvem o conceito propriamente dito, quer pela tentativa de se manter na linha da frente relativamente à introdução e aplicação de novos conceitos, tendo em conta a integração das alterações que derivem deste conceito, com o processo de transformação da NATO (Duarte, 2008).

A NATO, para operar no actual ambiente operacional necessitará de grande flexibilidade para lidar com diferentes tipos de missões, conduzindo um elevado número de pequenas operações. Com base nesta premissa, no JCL, para além da aplicação do conceito de EBAO, antevê-se a necessidade do emprego de forças com uma organização mais flexível. A EBAO, não surge assim como um conceito isolado mas antes integrado num conjunto de medidas estruturantes.

Apesar de existir neste comando a plena consciência de que o conceito de EBAO ainda não deve ser aplicado no âmbito da condução e execução de operações⁵⁹, existe uma clara intenção de contribuir para o desenvolvimento de novos conceitos e metodologias e em simultâneo preparar a organização de forma antecipada para a sua futura implementação (Duarte, 2008). Os trabalhos realizados na área de EBAO, apontam a necessidade de desenvolver a compreensão sobre a aplicação de efeitos não-cinéticos. Apesar de o conceito ainda não estar amadurecido na NATO, percebe-se que de alguma forma provocará fortes influências no sentido de levar a alterações ao nível do planeamento, execução e avaliação das operações.

⁵⁹ O SHAPE transmitiu orientações no sentido de o conceito não ser implementado enquanto não for oficialmente aprovado pela NATO.



Em virtude do grande envolvimento neste processo, têm sido já treinados procedimentos de EBAO em exercícios, com o objectivo de validar os conceitos que estão a ser desenvolvidos nesta área, como foi o caso do Exercício ENABLER 08.

Está também a ser equacionada no JCL, uma iniciativa no sentido de alterar o tradicional modelo de organização de EM⁶⁰, para emprego em estruturas de comando e controlo expedicionárias. Estas alterações, são o resultado da conjugação de várias circunstâncias. Por um lado a transformação das estruturas de comando e controlo deriva da transformação da NATO, requerendo-se que tais estruturas estejam adaptadas às características expedicionárias das forças. De facto, confrontado com a possibilidade de comandar *NATO Response Forces* (NRF) e Decorrente da Directiva Ministerial de 2006, o JCL tem desenvolvido um HQ com uma estrutura operacional ágil, capaz de projectar os meios necessários para gerar duas *Joint Task Forces* (JTF) dimensionadas, caso a caso, para apoiar duas *Smaller Joint Operations*, tendo cada uma um comando com elevada capacidade de resposta, baseado em estrutura de *Deployable Joint Task Force* HQ (DJTF HQ). A estrutura do DJTF HQ, nestes casos é mais aligeirada, beneficiando de um apoio de Reach-Back⁶¹ (RB), prestado a partir da estrutura estática do Posto de Comando Principal (JCL HQ). O actual conceito do JC é formar uma pequena célula de RB, liderada por um Director RB e construída à base de uma equipa nuclear do EM e que espelha a estrutura do DJTF HQ, estabelecendo o interface entre a estrutura projectada no TO e as áreas funcionais (Js) estrutura estática do Posto de Comando Principal (Duarte, 2008).

O DJTF HQ, deixa de estar organizado em áreas funcionais, passando a contemplar as seguintes células: *Situation Awareness and Analysis Cell*; *Future Operations and Future Plans Cell*; *Enabler Cell*; *Liaison Influence and Non-Kinetic Cell*; *Synchronization and Assessment Cell*.

Estas intenções de alteração estão detalhadas num corpo de documentos que formam as *Standing Operating Procedures* (SOP), constituindo o conceito do JCL relativamente à condução de operações por NRF, descrevendo em particular as missões que podem ser cumpridas por NRF, as responsabilidades de comando, bem como a

⁶⁰ Organizado por áreas funcionais desde J1 até J9.

⁶¹ O RB, é desempenhado por um órgão que providencia apoio adicional de comando e controlo para a missão, produtos, serviços e aplicações, de forma atempada, fazendo uso de tecnologia de sistemas de informação e de comunicação. As principais vantagens deste tipo de apoio são: Minimizar as estruturas dispostas no Teatro de Operações (TO); Permite o acesso a postos de comando fixos e outras agências que estejam fora do TO, onde determinadas funcionalidades podem ser prestadas de forma mais efectiva e eficiente. O sucesso de RB reside no facto de não duplicar actividades do DJTF HQ, desenvolvendo actividades distintas mas complementares às que são desenvolvidas por este.



estrutura de comando. Estas SOP estão em apreciação, não tendo sido ainda aprovadas (Duarte, 2008).

b. Portugal

Nas FFAA portuguesas, este assunto está a ser seguido, com atenção, através da DIPLAEM, no EMGFA (Nogueira, 2008). Este acompanhamento tem sido conseguido através da análise dos diversos documentos sobre EBAO, CA e revisão do OPP, que têm sido recebidos pelos canais de ligação à NATO. Por vezes estes assuntos são seguidos com maior proximidade quando são discutidos nas reuniões, em sede própria da NATO.

Tivemos também a possibilidade de confirmar que da parte das FFAA portuguesas, não tem havido um maior envolvimento no sentido de apresentar contributos ou propostas de alteração relativamente a documentos que têm sido difundidos sobre este assunto, aos países membros da Aliança. Sabe-se também que não se tem verificado a participação nacional nas acções de experimentação ou desenvolvimento destes conceitos.

O oficial da DIPLAEM que acompanha os assuntos da NATO, considera que esta matéria é de muita importância e que as FFAA se deveriam preparar para ter um papel mais proactivo, tendo em conta as previsíveis alterações que daqui advirão. Julga assim que seria adequado que neste momento este tipo de assuntos (EBAO, CA) estivesse a ser seguido por uma célula constituída por elementos do Ministério da Defesa Nacional e do EMGFA. Esta iniciativa teria várias vantagens: Desde logo seria um sinal visível do interesse que o assunto merece; Permitiria colocar um conjunto de especialistas a pensar nas possíveis implicações para o domínio nacional, garantindo que as respostas futuras seriam mais céleres, tendo em conta que poderão verificar-se alterações não só no OPP, mas também nas tecnologias de informação que apoiam os estudos de informações e o comando e controlo das operações; Através dos especialistas mencionados, as FFAA poderiam ter um papel mais interventivo quando tal é sugerido no âmbito da NATO⁶²; Através destes especialistas poderia também verificar-se a participação em exercícios e até mesmo o desempenho de funções destas áreas em futuras operações.

⁶² Nomeadamente quando é solicitado às Nações membros da aliança que se pronunciem e transmitam contributos sobre determinados documentos difundidos.



5. Conclusões

Com a elaboração deste trabalho, pretendia-se analisar as implicações que resultam da adaptação do conceito de EBAO ao OPP da NATO, para se tentar perceber quais as alterações que possam vir a ser introduzidas neste processo. Perante este propósito, e para orientação do trabalho, formulou-se a questão central, “Em que medida mudará o OPP da NATO pela aplicação do conceito de EBAO?”, e as questões derivadas de investigação, tendo-se também formulado as hipóteses necessárias para resposta a tais questões. Seguidamente, enveredou-se pela investigação, articulando-se o trabalho em três capítulos em que ao longo de cada um se procurou verificar a hipótese previamente formulada com o intuito de responder à respectiva questão derivada.

Na primeira parte do trabalho, pretendendo-se esclarecer “como surgiu a necessidade de desenvolver e aplicar o conceito de EBAO no âmbito da NATO”, iniciou-se a investigação através do enquadramento conceptual da EBAO, procurando clarificar não só o modelo teórico, mas também os motivos que estiveram na sua origem. Apesar de nesta fase inicial o trabalho incidir preponderantemente no ambiente NATO, tomaram-se em consideração os antecedentes da evolução de semelhante processo nas FFAA dos EUA, tendo-se de seguida focado a investigação no ambiente NATO.

No caso dos EUA, é referido um histórico rico em acções baseadas em efeitos, observado no envolvimento em sucessivos conflitos. Dada a complexidade inerente à dimensão humana da competição e dos conflitos, existe a necessidade de fazer uma abordagem às operações com base nos efeitos, em que se passa do campo dos *ways and means* puramente militares para a aplicação do poder nacional, no qual o poder militar é apenas um dos elementos.

Os aspectos de complexidade e instabilidade que caracterizam o mundo, tornaram-se mais evidentes a partir do 11 de Setembro de 2001, passando as operações militares a serem predominantemente multidimensionais e envolverem diferentes tipos de interacções (de âmbito militar, social, político, diplomático, ou económico), com diversos tipos de actores (congéneres, competidores assimétricos, estatais, não-estatais, indivíduos, grupos ou comunidades). As FFAA dos EUA têm vindo a preparar-se para alcançarem o sucesso nestas condições, através do processo de transformação, e é no âmbito desta que têm vindo a desenvolver o conceito de EBO.

No âmbito da NATO, o conceito de EBAO foi desenvolvido tendo em conta as experiências operacionais da Aliança no KOSOVO e no AFEGANISTÃO, donde resultou



a compreensão de que o emprego do instrumento militar não é, por si só, suficiente para resolver situações de crise. Decorrente deste entendimento enveredou-se por uma lógica de experimentação de novos conceitos, sendo de destacar a MNE 4, na qual se testou um conceito de operações no âmbito operações multinacionais, fazendo uso da abordagem com base em efeitos, tendo daqui resultado lições, as quais, foram posteriormente tomadas em conta no processo de desenvolvimento do conceito de EBAO. Identificados que estavam os novos desafios de segurança para o século XXI que se colocavam à NATO, estava já em plena marcha o processo de transformação para se encontrarem as respostas adequadas a tais desafios, passando estes novos conceitos a serem integrados no mesmo. No seguimento desta situação, o ACT desenvolveu o CAFJO, contemplando entre outros o conceito de EBAO, o qual, se considerava ter um papel determinante para o sucesso das operações da Aliança.

Neste processo evolutivo, a cimeira de RIGA constituiu um importante marco, na medida em que os Chefes de Estado e de Governo dos Países membros da NATO, concordaram no desenvolvimento de capacidades que permitissem a abordagem às operações com base em efeitos.

Na continuação da investigação, procurou-se aprofundar o entendimento sobre o modelo conceptual do conceito de EBAO, tendo sempre presente o objectivo de tentar clarificar efectivamente qual a necessidade de desenvolver tal conceito.

A partir deste ponto, fomos sucessivamente analisando os documentos mais relevantes que foram sendo produzidos na NATO sobre o tema em apreço. Também neste caso, se constatou que, pensar as operações com base em *efeitos* não é novidade. A novidade está sim no actual ambiente operacional. Persiste a ideia da evolução do ambiente de segurança global para níveis cada vez maiores de complexidade, onde emerge a necessidade da cooperação e coordenação com OI, bem como com outro tipo de actores envolvidos nas operações.

Verifica-se assim uma adaptação da forma de planear, conduzir e avaliar as operações, conseguindo a unidade de esforços das várias autoridades, instituições, nações e outras forças militares não-NATO, produzindo-se os *efeitos desejados*, ao mesmo tempo que se devem evitar *efeitos indesejados*. Tudo isto suportado pela compreensão *holística* dos diferentes actores e da forma como estes interagem no referido ambiente operacional. Os *efeitos* constituem-se num mecanismo que liga as *acções* aos *objectivos*, os quais, ao concretizarem-se permitem alcançar o *estado-final desejado*.



Esta metodologia pressupõe o emprego de elementos de diferentes instrumentos do poder, não estando, contudo, todos ao dispor da NATO. É precisamente neste ponto que começam as dificuldades, ou seja, na tentativa de mover e influenciar vontades para conseguir a desejada unidade de esforços, é necessário promover as condições para que os elementos do instrumento militar possam aprofundar a cooperação com instituições e agências de outros instrumentos.

O conceito de EBAO articula-se em quatro funções, respectivamente: *knowledge development*, *planeamento*, *execução* e *avaliação*. Estas funções não estão sequenciadas em ciclo, estão sim interrelacionadas, na medida em que se apoiam mutuamente. O *knowledge development*, visa providenciar informações que apoiem as restantes funções, através da análise dos domínios PMESII, permitindo a compreensão das capacidades e comportamentos dos actores relevantes, bem como a sua interacção com o *engagement space*. Quanto ao *planeamento*, este processa-se com base no OPP da NATO, mas contempla a inclusão de algumas considerações relativas à EBAO, numa óptica de complementaridade do referido processo, capacitando a Aliança para planear e conduzir operações em ambientes complexos em que coopera com outros actores não-NATO. Em suma, coordenando e sincronizando as suas acções com outros *instrumentos do poder*. No âmbito da *execução*, exerce-se o comando e controlo das forças militares, harmonizando em permanência a sua actuação com os restantes actores civis, quer sejam nações, OI e NGO, passando para o campo de relações mais institucionalizadas e padronizadas. Já a *avaliação*, decorre de forma contínua e incide sobre o *engagement space*, incluindo a monitorização e a avaliação dos resultados que as *acções* induzem naquele, assim como dos *efeitos* associados a tais *acções*. O objectivo da avaliação é averiguar se existe necessidade de efectuar ajustamentos nos processos de planeamento e de decisão, utilizando-se para tal propósito, dois critérios de avaliação do *engagement space*: MoE e MoP.

Quanto à hipótese N° 1, “O conceito de EBAO surge como forma de viabilizar a integração do planeamento e execução das actividades do instrumento militar com o planeamento e execução das actividades dos outros instrumentos do poder, para fazer face à complexidade do ambiente operacional”, identificada para dar resposta à primeira questão derivada, podemos dizer que se confirma.

Em virtude do que se sintetizou, concluímos o seguinte:

- O instrumento militar, quando empregue de forma isolada em ambientes operacionais complexos não permite resolver situações de crise;



- Nesta realidade, o conceito de EBAO constitui-se como o processo que permite empregar o *poder militar* de forma integrada com os restantes *poderes*, para se solucionarem as situações referidas.

Na segunda parte do trabalho, pretendíamos dar resposta à seguinte questão derivada: “Quais as alterações a efectuar no OPP da NATO, decorrentes da aplicação do conceito de EBAO?”.

Começou-se por efectuar algumas considerações sobre o OPP, centradas particularmente nos conceitos de arte operacional e desenho operacional, assim como em alguns elementos das ferramentas do desenho operacional, que nos pareceram mais relevantes no que concerne a alterações que derivam da aplicação do conceito de EBAO: *objectivos, efeitos, acções, Measures of Effectiveness e critérios de sucesso*.

Neste sentido verificámos que no actual OPP, se desenvolvem as *Measures of Effectiveness* e *critérios de sucesso* para se determinar o nível de progresso e de sucesso com que se atingem os *objectivos*. Ou seja, existe já uma preocupação na área das métricas.

Após esta constatação, incidiu-se a atenção na função de *planeamento* do conceito de EBAO, tendo como referência o OPP, para tentar identificar primeiro quais as alterações ao nível do desenho operacional e, de seguida, as alterações ao nível das fases do OPP. Assim, no domínio do desenho operacional, observou-se que os efeitos têm aqui um manuseamento diferente, ou seja, surgem de forma sequenciada e lógica para estabelecerem a ligação entre as *acções* e os *objectivos*. A materialização dos efeitos permite alcançar os *objectivos*. Por outro lado, identificam-se alterações ao nível das métricas. Aparece um elemento novo, as MoP. Considera-se que não é suficiente saber se as tarefas e *acções* que se executam têm os efeitos desejados, mas também se estão a ser executadas de forma correcta.

No que concerne ao OPP, verifica-se que não terá alterações profundas, incorporando sim algumas medidas entendidas como contributos de complementaridade, para que seja possível planear e executar as operações com maior índice de sucesso, tendo em conta os desafios oferecidos pela complexidade do ambiente operacional.

Assim, e de acordo com os estudos realizados, espera-se que mantenha as mesmas fases. Na fase I – Iniciação, as alterações mais expressivas prendem-se com a forma diferente de perceber o *engagement space*⁶³, podendo ocorrer a interacção com

⁶³ Se bem que, a percepção e análise do *engagement space*, tem maior preponderância na Fase II – Orientação, quando se faz a *avaliação da situação*.



especialistas civis, ou até mesmo a sua participação nos OPG, desde esta fase do planeamento.

Na fase II – Orientação, a alteração mais relevante verifica-se na *avaliação da situação*, a qual é feita com recurso ao *knowledge development*, em que se analisam os sistemas relativos aos domínios PMESII, esclarecem-se os interesses, preocupações e capacidades dos actores não-NATO. Neste ponto começam-se a compreender os objectivos, os efeitos que são necessários e identificam-se os CoG. Na *análise da missão*, tendo por base o conhecimento do ponto anterior, elabora-se a relação dos efeitos desejados e indesejados. Relativamente aos efeitos, confirmam-se quais os impactos no PEC, reavaliando-se se tiverem impacto negativo. Verifica-se também se os instrumentos PEC provocam efeitos negativos nos objectivos do escalão superior.

No final desta fase obtém-se uma lista de efeitos que é aprovada pelo Comandante e integrada na CPG. É nesta altura que são equacionadas as MoE.

Na fase III – Desenvolvimento do conceito, ao nível operacional, determinam-se os recursos e as acções, necessários à verificação dos efeitos previstos, após o que se inicia o CONOPS.

Nas fases IV e V – Desenvolvimento e Revisão do Plano, não existem alterações de relevo, podendo apenas acontecer ao nível operacional que sejam produzidos anexos adicionais aos OPLAN, contemplando efeitos, acções e medidas métricas, desenvolvendo-se também planos de avaliação.

Face ao que se referiu, considera-se que a hipótese formulada, “Será feita a adequação do OPP, para que seja possível a integração e coordenação do planeamento que decorre aos níveis estratégico-militar e operacional com o planeamento de nível estratégico-político da NATO, verificando-se um enfoque nos *efeitos* que decorrem das acções executadas, através da inclusão de considerações sobre *efeitos* no planeamento das operações”, se confirma.

Desta segunda parte conclui-se que:

- A estrutura geral do OPP mantém-se e espera-se que continue a articular-se nas mesmas fases;
- Dos trabalhos que foram desenvolvidos até ao presente momento, releva-se a necessidade de integrar no OPP, medidas pontuais orientadas para a articulação com outro tipo de actores que pertencem a instrumentos não-militares.

Finalmente na terceira parte do trabalho, pretendia-se dar resposta à questão: “Quais os contornos da aplicação do conceito de EBAO na NATO e em Portugal?”.



Ao nível da NATO, apesar das nações aceitarem o modelo de EBAO, persistem algumas dificuldades ao nível da coordenação e integração com os outros instrumentos do poder, na medida em que o conceito de CA, que é o conceito legitimador destas relações, ainda não foi aprovado, por dificuldades de acordo com algumas OI.

No âmbito nacional, esta temática apenas está a ser acompanhada ao nível da DIPLAEM/EMGFA, não havendo mais acções de relevo.

Face à hipótese identificada “O conceito de EBAO e a sua adaptação ao OPP, está neste momento em processo evolutivo na NATO, até que se desenvolva doutrina definitiva, verificando-se simultaneamente dificuldades de coordenação com os outros instrumentos do poder e dificuldades de consenso na aceitação do conceito”, para resposta à questão derivada, anteriormente referida, considera-se que se confirma parcialmente, porque:

- Por um lado, confirmam-se as dificuldades de coordenação;
- Já quanto ao consenso relativo ao conceito de EBAO, ele existe, se bem que o conceito vai ser revisto, tendo em conta a diminuição dos níveis de ambição na parte dos factores não militares, para posterior aprovação e integração na doutrina da Aliança.



6. Recomendações

Em virtude do processo não estar concluído, considera-se existir a necessidade de acompanhar o desenvolvimento do conceito de EBAO e OPP, na medida em que estão ambos a ser revistos, não se distinguindo ainda em definitivo quais as alterações que possam vir a ser integradas no OPP.

Considera-se vantajoso que o acompanhamento ao nível nacional, seja garantido através de uma célula constituída à base de especialistas funcionais, antevendo possíveis alterações, não só no OPP, mas também em outras áreas nos domínios das tecnologias da informação. Desta forma quando existir a necessidade de se efectuar a necessária transição, face à evolução deste processo, tal poderá ser feito de uma forma mais célere.

Acompanhar a revisão de doutrina NATO, tornando possível o emprego de inovações doutrinárias nos cursos frequentados no IESM, tendo como fim último o emprego ao nível operacional, e o contributo para o incremento do produto operacional nacional.



Referências Bibliográficas

Monografias

VICENTE, João Paulo Nunes (2007). **Guerra em Rede. Portugal e a Transformação da NATO**. Lisboa: Prefácio. ISBN 978-989-8022-58-5.

Monografias electrónicas

SMITH, Edward A. (2003). **Effects-Based Operations**. CCRP Publications Series. DoD / USA. Disponível na internet em:

<http://www.dodccrp.org/html4/books_downloads.html>

SMITH, Edward A. (2006). **Complexity, Networking, and Effects-Based Approaches to Operations**. CCRP Publications Series. DoD / USA. Disponível na internet em: <http://www.dodccrp.org/html4/books_downloads.html>

Manuais escolares e outros documentos

CORREIA, D. Pinheiro (2006). **Operações Baseadas nos Efeitos. Consequências na forma de planear e conduzir operações militares**. Lisboa: 43 p. (Trabalho Individual de Longa Duração) – IESM.

IAEM, NC 20-77-05 (2005). **Arte Operacional. Operações Conjuntas e Combinadas**. IAEM: ed., 2005.

Joint Warfighting Center/USA (2006). **Commander's Handbook for an Effects-Based Approach to Joint Operations (Theory)**. Joint Warfighting Center.

NATO, (2004). **Strategic Vision: The military Challenge**. By Strategic Commanders. Ago2004

NATO, (2005a). **MC Guidance to the Strategic Commanders on the further development of Alliance Transformation**. MCM-0054-2005. 06May2005.

NATO, (2005b). **Guidelines Operational Planning (GOP)**. Bi-SC Document, Final Revision 1, Jun2005.

NATO, (2005c). **MC 133/3 Operational Planning System**. (Final) Corrigendum N° 3, Ago2005.

NATO, (2006a). **AJP-5 Allied Joint Doctrine for Operational Planning**. Ratification Draft.



- NATO, (2006b). **Concepts for Alliance Future Joint Operations (CAFJO)**.
2100/SHPPX/07/06. 20Fev2006.
- NATO, (2006c). **MC Position on an Effects-Based Approach to Operations**. MCM-
0052-2006. 06Jun2006.
- NATO, (2006d). **Multi-National Experiment (MNE) 4. Analysis Report**. Nov2006.
- NATO, (2006e). **Riga Summit Declaration**. 29Nov2006.
- NATO, (2006f). **Comprehensive Political Guidance – Riga Summit**. 29Nov2006.
- NATO, (2007a). **AJP-01(C) Allied Joint Doctrine**. 21Mar2007.
- NATO, (2007b). **Development of NATO's EBAO – Bi-Strategic Command
Discussion Paper - version 7.4**. SHJ5PLANS/2920-036/-202494. 02Jul2007.
- NATO, (2007c). **AJP-3(A) Allied Doctrine for Joint Operations**. 02Jul2007.
- NATO, (2007d). **Future Comprehensive Civil Military Interaction Concept**.
2100/SHJ9/017/07 – 202678. 11Jul2007.
- NATO, (2007e). **TRIP REPORT - Operational Planning Working Group and
TOPFAS Working Group meetings**. Joint Command Lisbon. 28Jul2007.
- NATO, (2007f). **SPC – Proposals to develop and implement NATO's contribution
to a Comprehensive Approach**. Working Paper. AC/119-WP(2007)0001-Rev13
(SPC(R)). 03Ago2007.
- NATO, (2007g). **IMS Liaison Report to Allied Joint Operations Doctrine Working
Group**. IMSTAM(OPS)-0025-2007. 17Ago2007.
- NATO (2007h). **NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook**.
J5PLANS/7740-065/07-203478. 04Dec2007.
- NATO (2007i). **NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook**.
04Dec2007.
- NATO, (2007j). **TRIP REPORT – 6th Bi-SC EBAO Working Group meeting**. Joint
Command Lisbon. 20Dec2007.
- NATO, (2007k). **Glossary of abbreviations used in NATO documents and
publications**. Fev2007.
- NATO, (2008). **First Impression Report. ENABLER 08 EBAO Handbook
Experiment 25-29th February 2008**. 17Mar2008.



Sítios da Internet

CJCS, **Joint Vision 2020**. Disponível na Internet em:

<http://www.jcs.mil/CJCS_GUIDANCE.pdf - 10Abr08>

<<http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031112b.htm>>

<http://www.dodccrp.org/html4/about_main.html>

<<http://www.dtic.mil/futurejointwarfare/references.htm>>

<<http://www.dtic.mil/jointvision/jvpub2.htm>>

<<http://www.infopedia.pt/>>

<<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>>

Conceito estratégico da NATO – 1999. Disponível na Internet em:

<<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>> consultado em 05Mar

Palestras

ROSSMANITH, Brigadier General (DEU A) Richard (2008). **NATO's Current Operations**. SHAPE, Mons, Bélgica. 30Abr2008.

BRITO, COR CAV Luís Manuel Protes Villa de (2008). **Briefing Conjunto DELNATO/MILREP**. NATO HQ, Bruxelas, Bélgica. 29Abr2008.

Entrevistas

COR PILAV Luís Durães – Lisboa, 08 de Fevereiro de 2008

TCOR INF Francisco Duarte - Oeiras 03 de Abril de 2008

MAJ FAP José Nogueira – Lisboa, 28 de Janeiro de 2008

Dr. Paul Scott – Oeiras, 10 de Abril de 2008

Dr. John Redmayne – Lisboa, 07 de Março de 2008



APÊNDICES



Apêndice A - Corpo de conceitos

Acções - São os “processos de empregar qualquer instrumento da Aliança a qualquer nível do *engagement space*, para criar *efeitos* específicos que por sua vez permitem alcançar objectivos.” (NATO, 2007h: 2-1)

Aproximação indirecta - Exploração das vulnerabilidades morais e da força física do adversário, ao mesmo tempo que se evitam os seus pontos fortes. (NATO, 2007a: 4-22)

EBAO - “É a aplicação coerente e abrangente dos vários instrumentos da Aliança, combinados com a cooperação prática com os actores envolvidos não pertencentes à NATO, para criar os *efeitos* necessários por forma a alcançar os *objectivos* planeados e, em última análise, alcançar o *estado-final* NATO.” (NATO, 2006c: 2)

Efeitos - São “consequências acumuladas de uma ou várias acções verificadas no *engagement space* e que orientam mudanças na situação de um ou de vários domínios. A agregação de *efeitos* pretendidos permite alcançar os *objectivos* definidos.” (NATO, 2007h: 2-1). Os *efeitos* podem ser desejados, aqueles que têm impacto positivo para o alcançar de *objectivos*, e os indesejados, ou seja, originados por acções que perturbam ou colocam em perigo a prossecução de *objectivos*. Por este facto, os *efeitos* indesejados devem, na medida do possível, ser identificados e mitigados. (NATO, 2007h: 2-4)

Efeitos físicos - “Afectam as capacidades dos actores.”

Efeitos não-físicos - “Afectam os comportamentos, situando-se estes no domínio cognitivo.”

Effects-Based Assessment Plan (Plano de avaliação) - “É um anexo ao plano, que contém informação necessária à medição e avaliação do índice de cumprimento das *acções* planeadas, *efeitos* desejados e do *estado-final* NATO.” (NATO, 2007h: B-2)

Effects-Based Plan - “Produto final da função de planeamento, que permite transmitir orientações aos comandos subordinados, com suficiente detalhe para permitir completar o planeamento a estes níveis, bem como a condução das operações.” (NATO, 2007h: B-2)

Engagement Space - É “a porção do ambiente estratégico no qual a Aliança decide empenhar-se, e onde a interacção de diferentes actores origina condições que podem ser aceitáveis ou inaceitáveis para aquela, face ao *estado-final*.” (NATO, 2007h: 2-1). Apesar de envolver o emprego dos *instrumentos* Militar, Politico, Económico e Civil (*Military, Political, Economic, Civil* - MPEC), pode envolver elementos dos domínios político,



militar, económico, social, infra-estruturas e informação, interagindo com outros sistemas no *engagement space* (NATO, 2007h: B-2).

Estado-final NATO - É entendido como “o enunciado de uma situação acordada, clara e conclusiva, a qual é atingida pela verificação de um ou mais objectivos estratégicos determinados pelo *North Atlantic Council* (NAC)” (NATO, 2006c: 2).

Execução - “Função de EBAO que monitoriza as acções colocadas em prática no *engagement space*, de forma a originar efeitos desejados específicos.” (NATO, 2007h: B-2)

Knowledge Development - “Função de EBAO que apoia as funções de *planeamento*, *execução* e *avaliação*, através da visão do *engagement space*, numa perspectiva *holística* e por sistemas.” (NATO, 2007h: B-2)

Measures of Effectiveness - “Critério usado para avaliar de que forma os comportamentos ou capacidades dos sistemas são afectados pelas acções – *are we doing the right things*.”

Measures of Performance - “Critério usado para avaliar as acções que as nossas forças executam – *are we doing the things right*.”

Mission Command - A responsabilidade do Comandante relativamente ao cumprimento da missão é indivisível, contudo a delegação de autoridade aos Comandantes subordinados e a responsabilidade destes para actuarem em apoio da intenção dos Comandantes superiores, inclui-se no princípio de descentralização. Desta forma fomenta-se o uso da iniciativa e promove-se a tomada de decisão adequada em tempo, através da liberdade de acção que os subordinados têm para actuarem quando surjam oportunidades que não estavam previstas. (NATO, 2007a: 5-3)

Objectivo - É “uma meta que é claramente definida e atingível no *engagement space* e essencial para os planos de Comandantes militares. Os objectivos, derivam do *estado-final* e são atingidos pelo resultado da agregação de *efeitos* pretendidos. A sua concretização permite que o *estado-final* seja alcançado.” (NATO, 2007h: 2-1).

Sistema - “É um grupo de elementos que interagem regularmente ou simplesmente interdependentes, com conexões funcionais, físicas e comportamentais e que formam um todo unificado. Os sistemas associados com a segurança nacional, incluem, entre outros o domínio político, militar, económico, social, infra-estruturas e informação.” (NATO, 2007h: 2-1).



Apêndice B – Análise de sistemas e Knowledge Development

Com o *knowledge development*, pretende-se transmitir ao Comandante uma compreensão abrangente dos domínios PMESII e como estes interagem, na perspectiva de constituírem um sistema de sistemas.

Knowledge (conhecimento), significa em sentido geral, informação e capacidades adquiridas através da experiência ou educação e situa-se no domínio cognitivo. No contexto de EBAO é a compreensão da existência, composição, contexto, e funcionamento dos sistemas presentes no *engagement space*. O conhecimento, ou esta compreensão, é conseguido, partindo-se de um conjunto de dados de informação, podendo esta ser classificada e não classificada, utilizando uma abordagem por sistemas. Esta abordagem, fundamenta-se na análise de sistemas e no processo analítico, permitindo examinar numa perspectiva holística, adversários, potenciais adversários, elementos neutrais, e entidades ou nações amigas, em conjunto com o ambiente em que se inserem, entendendo-os como sistemas complexos e adaptativos. O seu objectivo é identificar comportamentos e estruturas e avaliar pontos fortes, vulnerabilidades e relações que os referidos elementos estabelecem entre si (NATO, 2007h: 3-1).

A análise de sistemas identifica uma rede formada por elementos e pelas relações que estabelecem entre si, evoluindo no tempo e no espaço, permitindo obter a avaliação de *objectivos*, sequências de *efeitos* e de *acções*. O seu resultado é a visualização abrangente do ambiente operacional. Na prática, consegue-se examinar o *engagement space*, como um sistema de sistemas⁶⁴, dividido nos domínios PMESII, sendo um processo contínuo e colaborativo que visa obter um conhecimento dinâmico sobre o *engagement space* e as entidades que o afectam (NATO, 2007h: 3-2).

A análise de sistemas é utilizada nas actividades de *knowledge development*, para apoiar o processo de gestão de crises, aplicando-se aos diversos níveis. Para permitir respostas atempadas, deve iniciar-se com suficiente antecedência face à decisão de activar os mecanismos de resposta a crises e deve prolongar-se no tempo até que a situação, não constitua preocupação para a NATO. Neste âmbito, permite-se que o Comandante determine quais as acções que provocam alterações no comportamento de actores críticos, tendo em conta, em última instância, o cumprimento da missão (NATO, 2007h: 3-3).

⁶⁴ Consultar o Anexo D, onde se pode observar a perspectiva gráfica destes sistemas.



A completa compreensão do ambiente operacional, requer a participação de todos os elementos dos EM, bem como a colaboração com várias organizações na área das informações, e com outras agências da NATO ou das nações.

Os elementos dos sistemas, podem ser: pessoas; instalações; forças; informação; ou outros componentes dos sistemas. Os analistas identificam ligações comportamentais, físicas ou funcionais, entre os mencionados elementos. A análise das ligações e dos pontos nodais, permite identificar os CoG dos adversários, bem como os pontos decisivos que permitem influenciar o comportamento dos sistemas (NATO, 2007h: 3-3).

A análise de sistemas requer analistas treinados e especializados nos diferentes domínios e áreas de interesse, que integram a equipa de planeamento EBAO. Têm um papel importante, na medida em que identificam elementos chave dos sistemas que podem ser accionados no sentido de provocarem os *efeitos desejados*. Adicionalmente, os analistas também continuam a apoiar os processos de *execução* e *avaliação*, pela análise dos resultados e propondo alterações ao plano de operações.

Apêndice C – Execução no contexto da EBAO

Os principais aspectos de EBAO a considerar nesta matéria são: A contínua adaptação das operações em curso através de MoE e MoP; Sincronização da campanha; Processo de Targeting com base nos efeitos (NATO, 2007h: 6-1).

Antes de abordarmos com mais detalhe os aspectos mencionados no ponto anterior, interessa também atentar um pouco no modelo, segundo o qual, decorre o processo da *execução*, para melhor se enquadrar e compreender o que se vai procurar explicar.

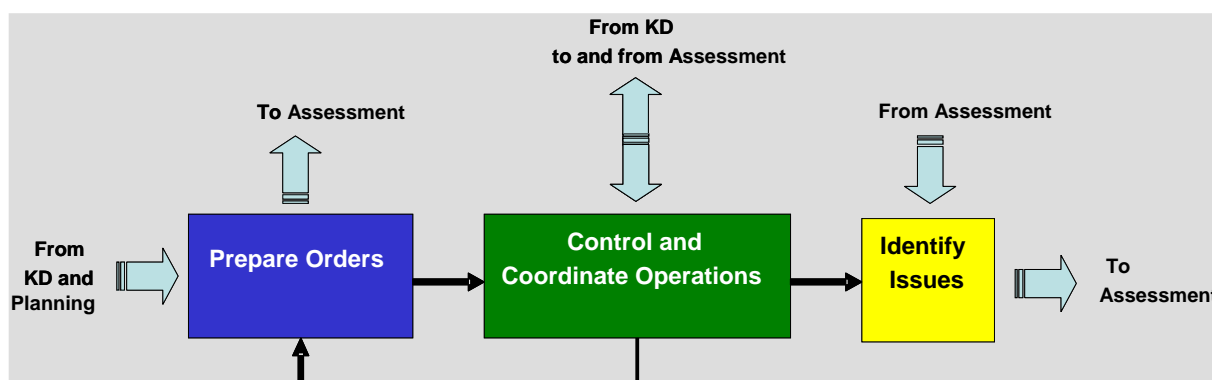


Figura 1 – Modelo segundo o qual decorre o processo de execução da EBAO

Fonte: NATO (2007). NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook. J5PLANS/7740-065/07-20347804Dec07 (Página 6-2).

O modelo deste processo, contempla três actividades principais: Preparação de ordens (Blue); Controlo e coordenação das operações (Green); Identificação de assuntos (Yellow).

Feito que está este esclarecimento adicional, voltemos agora ao ponto com que iniciámos este apêndice.

Sobre a *contínua adaptação das operações em curso através de MoE e MoP*, é de facto imperativo que este tipo de medidas sejam desenvolvidas antes de se iniciar a *execução* para transmissão de orientações claras ao Comandante e que também exista um plano de avaliação, de forma a que os *inputs* do processo contínuo de avaliação possam estar disponíveis para os passos de *coordenação e controlo* e *preparação de ordens* (NATO, 2007h: 6-2). Esta adaptação fundamenta-se no feedback da avaliação através das MoE e MoP, permitindo o ajustamento dos planos. Dadas as características dinâmicas e complexas do actual ambiente operacional, só é possível ter *consciência situacional* e



adaptar os planos das operações, se os EM avaliam “*the right things*”. Em suma, é mais importante o enfoque na eficácia das tarefas executadas no seu todo, do que a avaliação das tarefas individualizadas (NATO, 2007h: 6-3).

Relativamente à *sincronização da campanha*, nas condições actuais, é conseguida pela Joint Cordination Board, e pelos seus grupos subordinados, para tirar partido das sinergias das capacidades das forças conjuntas. Considerando esta coordenação no âmbito da EBAO, a preocupação da sincronização vai para além das capacidades militares, tendo em conta as entidades não-militares, não só para otimizar o uso dos recursos, mas também para minimizar os efeitos indesejados. A coordenação e sincronização, nestes moldes, é assim conseguida pelas Joint Co-ordination Orders (JCO) e Fragmentary Orders. Pelas JCO, atribuem-se prioridades aos efeitos, ao nível operacional, e atribuem-se tarefas e recursos às Componentes das forças (nível tático).

No que diz respeito ao *targeting*, o seu desenvolvimento engloba a análise dos *efeitos desejados* de sistemas específicos. Desta forma seleccionam-se ou evitam-se os alvos. A análise de sistemas associada ao *targeting*, permite determinar os pontos fortes e fracos, bem como o seu papel no conjunto dos vários sistemas e assim visualizam-se os efeitos indesejados, bem como as sinergias em momentos de oportunidade. Nesta análise também é determinado se enveredar-se por opções *kinetic* ou *non-kinetic* (NATO, 2007h: 6-4).



Apêndice D – Avaliação no contexto da EBAO

A finalidade das actividades de *avaliação* no contexto da EBAO, é permitirem avaliar o progresso das *acções*, de modo a criarem *efeitos* que concorram para a concretização dos *objectivos*, alcançando-se assim o *estado-final*. A avaliação do *engagement space*, é feita ao nível estratégico, operacional e tático, em que cada uma delas apoia a que se faz ao nível superior (NATO, 2007h: 7-1).

Neste âmbito devem ser desenvolvidas as seguintes actividades: *Plano de avaliação* (*assessment plan*), incluindo a recolha de dados e plano de relatórios para os critérios de MoE e MoP, definidos previamente no processo de planeamento; Ciclos de *avaliação*, nos diferentes níveis de comando, com os quais se avaliam, as *acções*, a criação de *efeitos* e a progressão da concretização dos *objectivos* e verificação de *estado-final*; Os EM procedem à revisão dos resultados da avaliação, para eventuais adaptações dos planos; Cooperar com actores não-militares no sentido de melhor se perceber o *engagement space*.

Como já vimos anteriormente neste trabalho, as duas ferramentas essenciais para a *avaliação* são: MoE e MoP.

Cada MoP deve: Incidir sobre uma ou mais, tarefas das nossas forças; Descrever o elemento a observar, para se medir o progresso de cada *acção*; Ter clara relação com as *acções*.

Quanto a MoE, é um critério usado para avaliar em que medida o comportamento e capacidades do sistema foi afectado pelas *acções*. Devem existir múltiplos MoE, para constatar as mudanças nos sistemas e são equacionados durante o desenvolvimento dos *objectivos* militares e *efeitos*.

É fundamental planearem-se os métodos de recolha, durante o desenvolvimento das MoE.

Quanto ao plano de avaliação para EBAO, deve ser elaborado durante o Planeamento Operacional, aos seguintes níveis: No NAC devem desenvolver-se MoE, para medir os efeitos de nível estratégico; SACEUR - após equacionados os objectivos militares, devem também desenvolver-se MoE, para mensurar estes objectivos; Nível Operacional – MoP para avaliar o nível de desempenho segundo o qual as *acções* são elaboradas e MoE para mensurar a concretização de efeitos.



Apêndice E – Resumo de entrevistas

Com o objectivo de melhor fundamentar o trabalho, complementou-se a investigação com entrevistas realizadas a entidades com experiência na matéria, quer no plano académico quer no âmbito do desempenho de funções em que tenham tido ou mantêm contacto com o desenvolvimento do conceito EBAO.

Entidade	Data	Órgão / Instituição
COR PILAV Luís Durães	08 de Fevereiro de 2008	Desempenhou funções no ACT Grupo Trabalho CAFJO
TCOR INF Francisco Duarte	03 de Abril de 2008	Desempenha funções no JCLisbon
MAJ FAP José Nogueira	28 de Janeiro de 2008	Desempenha funções na DIPLAEM / EMGFA
Dr. Paul Scott	10 de Abril de 2008	Desempenha funções no JCLisbon
Dr. John Redmayne	07 de Março de 2008	Desempenha funções no JALLC/ACT

Entrevista ao Sr. COR PILAV Luís P. Durães

Sobre as circunstâncias em que o conceito de EBAO surgiu, referiu que teve origem na Força Aérea dos EUA, abrangendo também posteriormente os outros ramos das FFAA dos EUA.

Na NATO, a necessidade de desenvolver tal conceito, tornou-se premente em resultado das experiências do KOSOVO e do AFEGANISTÃO. Estas circunstâncias, associadas ao processo de transformação da Aliança, fizeram com que o processo ganhasse visibilidade, especialmente após a cimeira de PRAGA, em 2002.

O processo acelerou-se, quando o MC transmitiu, em 06 de Maio de 2005, orientações adicionais aos comandos estratégicos para a continuação dos trabalhos de desenvolvimento e validação de Conceitos Futuros. Desta forma, incumbiu o ACT de desenvolver um documento conceptual sobre EBAO. A necessidade surgiu, porque ao nível do MC entendia-se que o conceito poderia vir a ter um impacto considerável nas



operações futuras. Estas orientações foram dadas no contexto da evolução da transformação da NATO.

Assim como resultado destes factos, o ACT submete ao MC, em Fevereiro de 2006, o documento – *Concepts for Alliance Future Joint Operations* (CAFJO). Este documento definia o enquadramento conceptual que iria influenciar e moldar o futuro desenvolvimento de conceitos, doutrinas e capacidades, para que a Aliança adquirisse a capacidade de conduzir uma *abordagem às operações com base nos efeitos*. O Sr. COR PILAV Luís Durães, integrou o grupo de trabalho que desenvolveu o conceito, mencionado.

O desenvolvimento deste documento, beneficiou do conhecimento sobre processos de transformação realizados em outras nações, nomeadamente nos EUA.

Face à evolução do ambiente operacional, havia a necessidade de desenvolver na NATO, em todos os seus níveis, a capacidade para interagir com autoridades civis, internacionais e não-governamentais, bem como com outras agências.

Isto significou uma evolução considerável, ao nível dos conceitos, na qual se inclui o de EBAO. Para operacionalizar tais conceitos é requerida a mudança de mentalidades, mas também evoluções nos domínios da tecnologia, na medida em que o funcionamento daqueles se apoia numa base tecnológica considerável.

Por último foi transmitida a opinião de que o conceito de CA, irá acolher entre outras áreas a EBAO.

Entrevista ao Sr. TCOR INF Francisco José Ferreira Duarte

Ao nível do JCL, o conceito de EBAO constitui um assunto que tem merecido uma cuidada atenção, quer pela participação activa de elementos deste comando em grupos de trabalho que desenvolvem o conceito propriamente dito, quer pela tentativa de se manter na linha da frente relativamente à introdução e aplicação de novos conceitos, tendo em conta o processo de transformação pelo qual a NATO está a passar.

Persiste a noção prospectiva de que o ambiente operacional será caracterizado por um elevado número de pequenas operações, no qual a NATO necessitará de grande flexibilidade para lidar com diferentes tipos de missões, e neste âmbito no seio do JCL, para além da aplicação do conceito de EBAO, antevê-se a necessidade do emprego de forças com uma organização mais flexível. A EBAO, não surge assim como um conceito isolado mas antes integrado num conjunto de medidas estruturantes.



Apesar de existir neste comando a plena consciência de que o conceito de EBAO ainda não deve ser aplicado no âmbito da condução e execução de operações⁶⁵, existe uma clara intenção de contribuir para o desenvolvimento de novos conceitos e metodologias e em simultâneo preparar a organização de forma antecipada para a sua futura implementação.

Estas, foram aliás as orientações que ficaram definidas na última reunião do EBAO WG que decorreu no final do ano passado. Com a consciência de que a implementação oficial do conceito tem sofrido alguns atrasos pela parte política, foi decidido dar continuação ao projecto mais a nível militar, ficando o SHAPE de desenvolver até ao início do corrente ano um documento, baseado no documento inicial, mas com uma redefinição das orientações, mais viradas agora para os aspectos militares e atribuindo a custódia das diferentes tarefas aos diferentes comandos operacionais, nomeadamente:

- Revisão das GOP e Planeamento Baseado nos Efeitos – JCLisbon
- “Knowledge “Development” (KD) – JFC Naples
- Engagement Space Assessment – JFC Brunsum

Com base nestas novas orientações a intenção seria desenvolver estas três áreas, durante o primeiro semestre de 2008, nomeadamente o *knowledge development*, o *Engagement Space Assessment* e o BI-SC EBAO Handbook.

Por último seria desenvolvida até meados de 2008, igualmente uma agenda de trabalho com a proposta de prazo para implementação do novo conceito.

O “BI_SC EBAO Handbook” encontra-se agora assinado pelos chefes de Estado-Maior dos Comandos Estratégicos e está em fase de comentários e discussão ao nível dos Comandos Operacionais.

Em resultado dos trabalhos que vão sendo desenvolvidos na área de EBAO, entende-se ser necessário desenvolver a compreensão sobre a aplicação de efeitos não-cinéticos. Apesar de o conceito ainda não estar amadurecido na NATO, percebe-se que de alguma forma provocará fortes influências, no sentido de levar a alterações ao nível do planeamento, execução e avaliação das operações.

Em conformidade com esta realidade têm sido já treinados procedimentos de EBAO em exercícios, com o objectivo de validar os conceitos que estão a ser desenvolvidos nesta área, como foi o caso do Exercício ENABLER 08.

⁶⁵ O SHAPE transmitiu orientações no sentido de o conceito não ser implementado enquanto não for oficialmente aprovado pela NATO.



Tem vindo também a ser desenvolvida neste comando, uma iniciativa no sentido de alterar o tradicional modelo de organização de EM⁶⁶, para emprego em estruturas de comando e controlo expedicionárias. Estas alterações, são o resultado da conjugação de várias circunstâncias. Por um lado, a transformação das estruturas de comando e controlo deriva da transformação da NATO, requerendo-se que tais estruturas estejam adaptadas às características expedicionárias das forças. De facto, confrontado com a possibilidade de comandar *NATO Response Forces* (NRF) e Decorrente da Directiva Ministerial de 2006, o JCL tem desenvolvido um HQ com uma estrutura operacional ágil, capaz de projectar os meios necessários para gerar duas *Joint Task Forces* (JTF) dimensionadas, caso a caso, para apoiar duas *Smaller Joint Operations*, tendo cada uma um comando com elevada capacidade de resposta, baseado em estrutura de *Deployable Joint Task Force* HQ (DJTF HQ). A estrutura do DJTF HQ, nestes casos é mais aligeirada, beneficiando de um apoio de Reach-Back⁶⁷ (RB), prestado a partir da estrutura estática do Posto de Comando Principal (JCL HQ). O actual conceito do JC é formar uma pequena célula de RB, liderada por um Director RB e construída à base de uma equipa nuclear do EM e que espelha a estrutura do DJTF HQ, estabelecendo o interface entre a estrutura projectada no TO e as áreas funcionais (Js) estrutura estática do Posto de Comando Principal. O DJTF HQ, em vez de estar organizado por áreas funcionais, está organizado nas seguintes células: Situation Awareness na Analysis Cell; Future Operations and Future Plans Cell; Enabler Cell; Liaison Influence and Non-Kinetic Cell; Synchronization and Assessment Cell.

Por outro lado, a complexidade do ambiente operacional exige que se aplique o conceito de EBAO, para que os EM consigam sincronizar os efeitos militares nas diversas dimensões do espaço de batalha e em simultâneo, influenciar os restantes actores de forma a alcançar o *estado-final desejado*.

Estas alterações estão detalhadas num corpo de documentos que formam as *Standing Operating Procedures* (SOP), constituindo o conceito do JCL relativamente à condução de operações por NRF, descrevendo em particular as missões que podem ser

⁶⁶ Organizado por áreas funcionais desde J1 até J9.

⁶⁷ O RB, é desempenhado por um órgão que providencia apoio adicional de comando e controlo para a missão, produtos, serviços e aplicações, de forma atempada, fazendo uso de tecnologia de sistemas de informação e de comunicação. As principais vantagens deste tipo de apoio são: Minimizar as estruturas dispostas no Teatro de Operações (TO); Permite o acesso a postos de comando fixos e outras agências que estejam fora do TO, onde determinadas funcionalidades podem ser prestadas de forma mais efectiva e eficiente. O sucesso de RB reside no facto de não duplicar actividades do DJTF HQ, desenvolvendo actividades distintas mas complementares às que são desenvolvidas por este.



cumpridas por NRF, as responsabilidades de comando, bem como a estrutura de comando. Estas SOP estão em apreciação, não tendo sido ainda aprovadas.

Entrevista ao Dr. Paul Scott

A análise dos sistemas, é importante na medida em que permite identificar quais os efeitos que devem ser considerados. A EBAO quebra as fronteiras dos sistemas, podendo visualizar-se os diversos relacionamentos, mesmo entre sistemas.

Relativamente ao planeamento, com o OPP em vigor, os planos são objective-based. Com aplicação de EBAO, os planos são Task-based.

No campo da avaliação, sem aplicação de EBAO, apenas se medem as tarefas, não se medindo o que se pretende atingir. Esta é uma importante vantagem da EBAO. Ao nível operacional deve existir um enfoque na *avaliação dos efeitos*, em que a utilização de MoE e MoP é fundamental, tendo em atenção que as MoP se subordinam às MoE. Já ao nível Tático deve verificar-se a *avaliação* das tarefas.

O EBAO Handbook foi testado em Fevereiro de 2008, no exercício ENABLER 08, tendo daqui resultado recomendações de alterações a serem consideradas na revisão de que vai ser objecto, até ao final do primeiro semestre de 2008. Participaram neste exercício representantes da Organização das Nações Unidas e de diversas ONG.

Por fim, quanto ao relacionamento de EBAO com a CA, considera que cada uma tem um melhor desempenho se apoiada pela outra. Ou seja, existe um relacionamento recíproco e de mútuo benefício.

Entrevista ao Dr. John Redmayne

Sobre a evolução do conceito de EBAO, referiu ter sido após a Primeira Guerra do Golfo que no seio das FFAA dos EUA se passou a valorizá-lo mais, se bem que inicialmente existiram algumas confusões, pois erradamente, em alguns sectores, existia a ideia de que a EBAO, permitia efectuar previsões.

Na NATO, após a campanha aérea do KOSOVO, em que fundamentalmente se empregou o poder aéreo, transpareceu a ideia de que os acontecimentos poderiam ter tomado outra direcção se tivesse havido o envolvimento de todos os elementos do instrumento militar, em coordenação com actores não-militares e portanto a cooperação com instrumentos não-militares.



No início dos anos 2000, durante a realização de exercícios das FFAA dos EUA, nos quais se estava a testar o conceito de EBO estiveram presentes oficiais da NATO, na qualidade de observadores. Posteriormente, no âmbito da NATO realizaram-se algumas actividades de experimentação, mas foi a MNE 4 que através do seu relatório final providenciou importantes dados, concedendo credibilidade ao conceito e fomentando o seu desenvolvimento posterior, qual haveria de permitir seguir todo um percurso até ao ponto de situação actual.

Sobre as actividades de EBAO, entende que a *avaliação*, deve ser contínua, de forma a permitir adaptar os planos de operações.

O conceito de EBAO, formaliza a cooperação com os actores não-militares, concedendo o enquadramento para a integração. Na sua opinião, a cooperação não é novidade, porque sempre se fez. A verdadeira novidade é o carácter formal que se lhe pretende dar. Contudo os militares não podem impor a sua forma de pensar e as suas decisões aos actores não-militares. Face ao exposto, julga que o conceito de EBAO deve ser legitimado pela CA, se bem que existe algum atraso na aprovação deste conceito, o que também poderá causar alguns constrangimentos à aprovação do conceito de EBAO. Como a NATO não tem por incumbência gerar instrumentos do poder não-militar, tem que se apoiar nos países, membros e não-membros da Aliança, bem como em OI. Só que neste âmbito, como não pode haver imposições mas sim colaboração e cooperação, o conceito tem de merecer o acordo, primeiro das nações membros da NATO e depois entre esta e outros actores. Portanto, o processo ainda está no campo das negociações.



ANEXOS



Anexo A – Descrição dos *Instrumentos do Poder*

Military. The military instrument is NATO's main instrument. It refers to the application of military power, including the threat or use of lethal and non-lethal force, to coerce, deter, contain or defeat an adversary, including the disruption and destruction of its critical military and non-military capabilities. It can also refer to the constructive use of military forces for stabilisation and reconstruction or as a tool in complex humanitarian disasters and emergencies.

Political. The political instrument refers to the use of political power, in particular in the diplomatic arena cooperating with various actors, to influence an adversary⁶⁸ or to create advantageous conditions.⁶⁹ NATO member nations could combine their tremendous political power and influence on the international scene, speaking and acting with 26 voices and the same purpose, to achieve significant effects.

Economic. The economic instrument generally refers to initiatives and sanctions designed to affect the flow of goods and services, as well as financial support to state and non-state actors involved in a crisis. The aggregation of the economic instruments of NATO nations could act as a significant lever, provided that nations would use their economic instruments in a way that supports the achievement of the NATO and assumed international community end-states.

Civil. The civil instrument refers to the use of powers contained within such areas as judiciary, constabulary, education, public information and civilian administration and support infrastructure, which can lead to access to medical care, food, power and water. It also includes the administrative capacities of international, governmental and non-governmental organizations (NGO).⁷⁰ The civil instrument is controlled and exercised by sovereign nations, IOs and NGOs. Nonetheless, through interaction and enhanced mutual understanding, NATO can work with those that have access to the civil instrument in order to coordinate with, and possibly influence, their activities.

Fonte: NATO (2007). *NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook*. J5PLANS/7740-065/07-20347804Dec07.

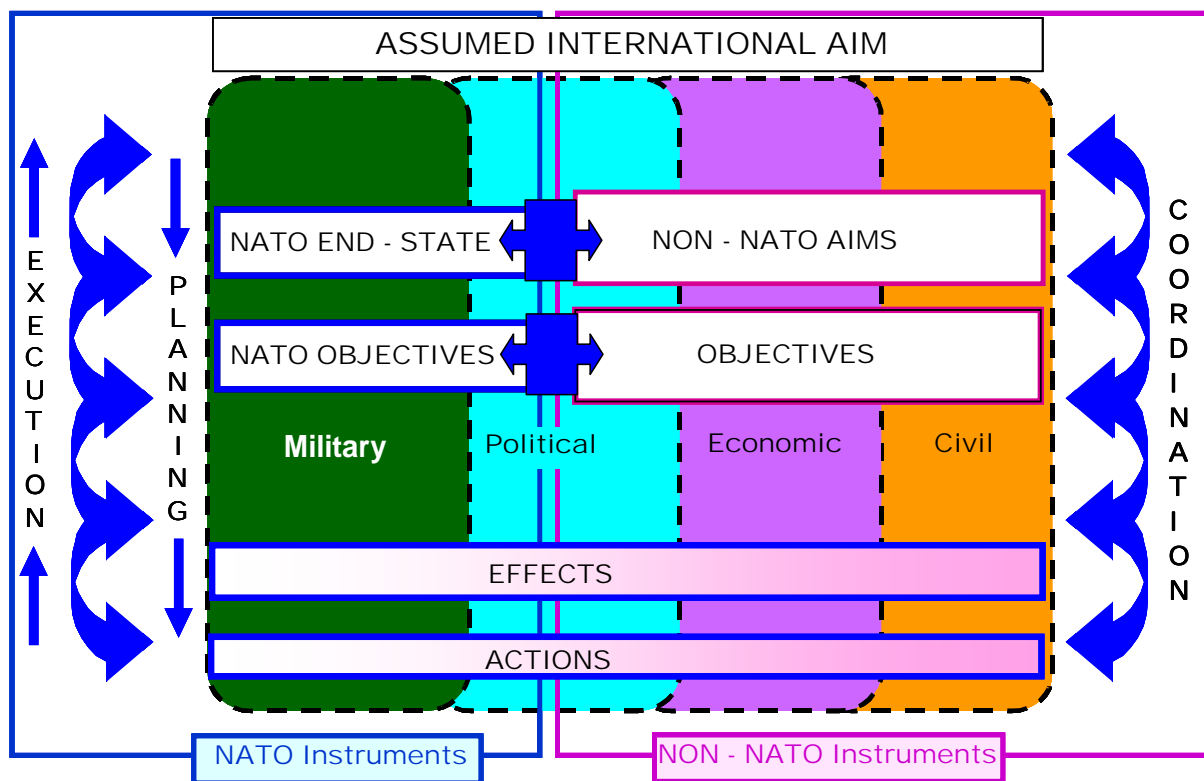
⁶⁸ Political instrument can also be used to influence non-adversarial actors to create advantageous conditions.

⁶⁹ The NATO Crisis Response System Manual (NCRSM), Sep 05., refers to "diplomatic" options for dealing with a crisis.

⁷⁰ Public *information* campaign is represented here as an aspect of the civil instrument of power. However, the debate is ongoing to determine whether or not "*public information*" should be considered as a separate instrument.



Anexo B – Modelo da EBAO para a NATO



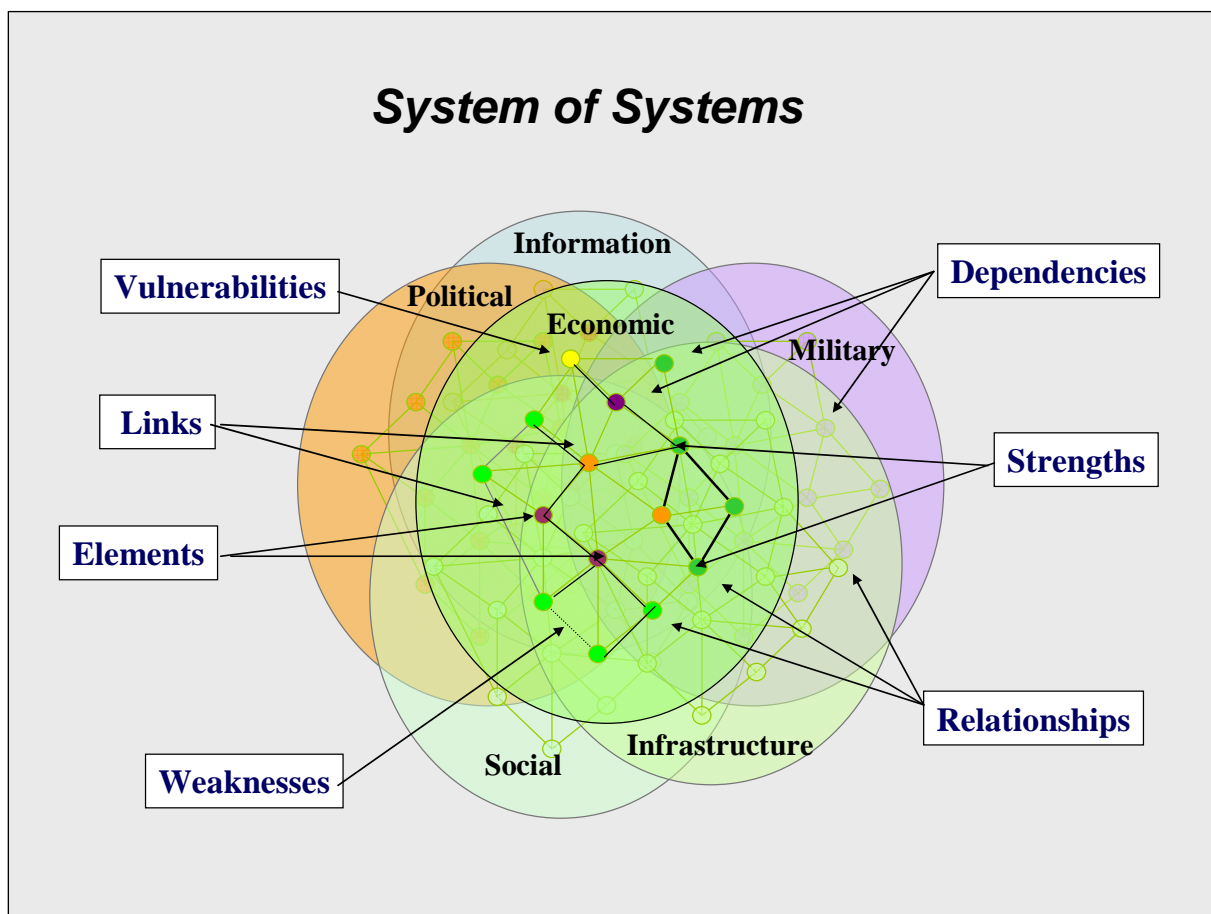
Fonte: NATO (2007). NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook. J5PLANS/7740-065/07-20347804Dec07.

**Anexo C – Sequência de acções para o planeamento baseado em *efeitos***

NATO Level	Receive	Issue
<u>Strategic Political Level:</u> NAC		NATO end-state Objectives Effects
<u>Strategic Military Level:</u> SACEUR	NATO end-state Objectives Effects	Mission Military objectives Effects Actions
<u>Operational Level:</u> JFCs	Mission Military objectives Effects Actions	Mission Objectives Effects Actions Tasks
<u>Tactical Level:</u> Component Commands	Mission Objectives Effects Actions Tasks	Mission Tasks

Fonte: NATO (2007). NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook. J5PLANS/7740-065/07-20347804Dec07.

Anexo D – Perspectiva gráfica dos elementos PMESII



Fonte: NATO (2007). **NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook**. J5PLANS/7740-065/07-20347804Dec07.

**Anexo E – Explicação dos sistemas PMESII**

Category	Review of Background	Review of Current Crisis
Political	History of political system. Political processes and culture. Central / Local government. Political interest groups. Regional / Int'l conditions. Influential individuals. Political security. International Organisations.	What aspects of the political system affect the current crisis? What aspects of governance are contributing to or mitigating the current crisis? Who are the key nodes in the political system and what are their goals? What are the key relationships of political system elements?
Military	History of military system. Leadership. Armed forces/ORBATS. Internal security. Military industrial complex. Logistics and Sustainment. Opposing forces.	What are the objectives of friendly and opposing forces in the current crisis? What are the key military nodes? What are probable courses of action of friendly and opposing forces?
Economic	Natural assets. Production capabilities. Distribution systems. Consumption.	What aspects of the economic system affect the current crisis? What are the critical system elements of the economic system? Who wants to use the economic system and for what goal?
Social	Ethno-linguistic groups / Religion. IO/NGOs/DP/Refugee groups. Terrorist / Criminal Organizations. Business associations. Health care / Education.	What aspects of the social system affect the current crisis? How are social groups involved in the current crisis? Relationships between social system elements?
Infra-structure	Utilities. Transportation. Industry. Public facilities.	What aspects of the infrastructure system affect the current crisis? What are the critical infrastructure system elements and their associated relationships?
Info	Global information. National information. Defence information. Military C2.	What aspects of the information system affect the current crisis? Who is trying to use the information systems and for what goals? What are the critical system elements of military C2?

Fonte: NATO (2007). NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook. J5PLANS/7740-065/07-20347804Dec07.

**Anexo F – Alterações ao desenho operacional**

OP Design in the Current Context	OP Design in the Context of EBAO	Remarks
End-states	Single NATO end-state	EBAO focuses on one agreed upon NATO end-state.
Objectives	MPEC objectives	Linage with other domains and linkage with end-state and effects
Centres of Gravity (CoG)	Same but with comments	Systems Analysis identifies the CoGs.
Critical Capabilities and Vulnerabilities	Same but with comments	Systems Analysis determines.
Decisive Points	Same but with comments	Derived directly from effects – the point at which an effect is created.
Direct or Indirect Approach	Same but with comments	Linkage between MPEC instruments
Lines of Operations	No Change	
Operational Geometry	No Change	
Offensive and Defensive Operations	Same but with comments	Actions will not appear on the OP Design chart; they will be on a separate Assessment Chart used to reflect that continuous assessment is taking place.
Sequencing and Phases	No Change	
Branches and Sequels	No Change	
Conflict Termination	No Change	

Fonte: NATO (2007). **NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook**. JSPLANS/7740-065/07-20347804Dec07.



Anexo G – Exemplo da integração do conceito de EBAO no OPP

<u>Planning Activities</u>	<u>Current GOP OPP</u>	<u>EBAO</u>	<u>Mil Strat</u>
<ul style="list-style-type: none">• Assessment of Options	Initiation	<ul style="list-style-type: none">• System of Systems Analysis – PMESII• Update KD	<ul style="list-style-type: none">• Receive NAC Initiation Directive• Receive NAC ES/OBJ
<ul style="list-style-type: none">• Msn Analysis & Brief• Receive CDR's Planning Guidance	Orientation	<ul style="list-style-type: none">• Analysis of PMESII systems• Identify Objective(s) and Effects• Identify MOE• War-game Effects	<ul style="list-style-type: none">• Issue Military Strategic guidance
<ul style="list-style-type: none">• COA Development• COA Analysis• COA Validation	Concept Development	<ul style="list-style-type: none">• Identify Actions• War-game Actions and MoE / MoP• Finalize CAEL• Validate CJSOR	<ul style="list-style-type: none">• Effects & Actions COA Decisions• Approved CONOPS• CJSOR approved• FOREGEN
<ul style="list-style-type: none">• Required Forces Timelines & Co-ordinations	Plan Development	<ul style="list-style-type: none">• Assign Actions• Assessment Plan	<ul style="list-style-type: none">• Execution Directive (NAC)
<ul style="list-style-type: none">• Plan review and Evaluation• Plan revisions as applicable	Plan Review	<ul style="list-style-type: none">• Adjust MoE• Adjust MoP• Conduct continuous assessment and revisions	<ul style="list-style-type: none">• Receive feedback on progress toward NAC end-state and new guidance if required.

Fonte: NATO (2007). NATO's Effects-Based Approach to Operations Handbook. J5PLANS/7740-065/07-20347804Dec07.